Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

GOVERNMENT AND CANADA'S 39TH PARLIAMENT: QUESTIONS AND ANSWERS

Brian O'Neal
Political and Social Affairs Division

Peter Niemczak
James Robertson
Michael Rowland
Tim Schobert
Margaret Young
Law and Government Division

7 December 2005

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

The Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Analysts in the Service are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION 1

ELECTION RESULTS 1

A. When will the results of the 23 January 2006 federal election be known? 1
B. What is the relevance of the date set for the "return of the writs"? 2
C. What date is set for the return of the writs following the 23 January 2006 federal election? 2

KEY PEOPLE 2

A. The Governor General 2
1. What are the powers and functions of the Governor General? 2
2. Who is the current Governor General and when was she appointed? When does her term end? Can she be reappointed? Can she stay in office? 3
3. What is the power of the Governor General regarding a dissolution of Parliament and calling an election? 3
4. What power does the Governor General possess to ask a party leader to form a government? 4
5. What are the rights or powers of the Governor General to dismiss a Prime Minister/government or to replace a Prime Minister/government? 4
6. How much discretion does the Governor General have to ask a leader to form a government and to interpret election results? 4
7. Must the Governor General accept the advice tendered by the duly appointed Prime Minister (regarding dissolution, forming a government, etc.)? 5
8. What options are available to the Governor General in the event that a second dissolution is requested before the House of Commons meets? 5
9. What was the King-Byng Affair? Is it relevant today? 6
10. What happened in the Ontario provincial election in 1985? What did the Lieutenant Governor do in that case? 7

B. The Prime Minister 8
1. When does a Prime Minister cease to hold office? 8
2. Must a Prime Minister resign? Can he or she be replaced without submitting a resignation (i.e., dismissed)? 8

106-03152/
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Page

3. What happens if a Prime Minister dies or is incapacitated while in office? 8
4. Must the Governor General accept a resignation from a Prime Minister? 9
5. Who were Canada's shortest-serving Prime Ministers? 9

C. Ministers 9
1. When do existing Ministers cease to hold office? When do new Ministers assume office? 9
2. What happens if an existing Minister is defeated? 10
3. Do Ministers need to be members of the House of Commons or Senate? 10
4. Can Senators be appointed to sit in Cabinet? 10
5. What happens if a government has few or no MPs from a particular region or province? 10

D. Members of Parliament 11
1. When do Members of Parliament cease being Members? 11
2. When do MPs assume office after an election? 11
3. When do they begin receiving allowances and services? 11

GOVERNMENT 11

A. Public Finances 11
1. How does the federal government finance itself during and after an election period? 11
2. What are Governor General's Special Warrants? Are there any restrictions or limitations on their use? 12
3. What happens if Parliament is dissolved when Supplementary Estimates are before the House and have not been adopted? 13

B. Forming a Government 14
1. If a government in office is re-elected – obtains a majority of seats in the election – does it remain in office, or does the leader have to be invited to form a government? 14
2. If there is no clear majority, which party is entitled to be asked to form a government first – the party with the most seats in the House of Commons, or the incumbent party? 14
3. If there is no clear majority and the government resigns, how is the Prime Minister determined? 14
4. What happens if two parties have an equal number of seats in the Commons? 15

Page

5. In a case where no party has a majority, what options are there for parties to govern? 15
6. Does a government (Cabinet) have full and complete authority during an election, before a new government is sworn in? 17
7. How soon after an election does a new government take office? 18

C. Majority Government 18
1. What constitutes a majority government? 18
2. If the Speaker is from the government side, is he/she included in the majority? Can he/she vote? 18

D. Minority Government 19
1. What is a minority government? 19
2. What types of arrangements are possible for political parties to work together? What are the differences between them? What precedents exist? 19
3. What is Canada's experience with minority governments? 20
4. How long can a minority government stay in office? 21
5. When can a minority government request a dissolution of Parliament to seek a new mandate? 21
6. Is it necessary for a minority government to have the formal support of smaller parties in order to govern? 21
7. Are there any special rules regarding a minority government? 21

E. The Confidence Convention 21
1. What is the "confidence convention"? 21
2. What is a vote of confidence? 22
3. Who decides whether a particular vote is one of confidence? 22
4. Can a government be defeated in the House of Commons without losing the confidence of the House? 22
5. What is the status of the government following the loss of a vote in the Senate? 23
6. When can Canadians expect to see the first confidence vote in a new Parliament? 23

PARLIAMENT 23

A. Dissolution 23
1. What is the status of Members of the House of Commons following dissolution? 23

Page

2. What salaries, allowances and services are Members of Parliament entitled to during a dissolution? 25

B. Bringing Parliament Back 26

1. Who decides when a new Parliament begins? 26
2. When is Parliament due to come back, following the January 2006 election? 26
3. Could a government (especially a minority government) delay bringing Parliament back, and meeting the House of Commons? 26
4. What constitutional limits are there on when Parliament must meet? 27
5. What practical limits are there on when Parliament must meet? 27
6. Would a delay in the return of the House of Commons affect Members' salaries, allowances or benefits? 27

C. The New House of Commons 27

1. What Parliament and session will be starting after the January 2006 election? 27
2. When do committees of the House and the Senate get started? How? 27
3. How is the Official Opposition chosen? What happens if the two opposition parties end up with the same number of seats, as occurred in 1996? 28

D. The Speaker of the House of Commons 29

1. When is the Speaker of the House of Commons elected? 29
2. Must the Speaker come from the government side? 29
3. What happens if the Speaker is not re-elected to the House of Commons? 29

E. The Senate 29

1. How does a minority government affect the operation of the Senate? 29
2. Must the Opposition in the Senate be the same as the Official Opposition in the House of Commons? 30
3. How is the Leader of the Opposition in the Senate selected? 30

F. The Speaker of the Senate 30

1. When is the Speaker of the Senate appointed? 30
2. Must the Speaker come from the government side? 31

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

GOVERNMENT AND CANADA'S 39TH PARLIAMENT: QUESTIONS AND ANSWERS(1)

INTRODUCTION

This document consists of a series of questions and answers on key issues that concern, in general, the transition from one Parliament to the next(2) and, in particular, the transition from the 38th to the 39th Parliament – for example, the matter of when MPs assume office and when a new Parliament begins. It explains how parliamentary and government activities are affected during an election period and describes the situation of various key political players – the Governor General, the Prime Minister, ministers and MPs – between the dissolution of one Parliament and the beginning of the next.

One issue of particular interest is that of minority government, a scenario that may well transpire again following the general election of 23 January 2006. This document considers the constitutional, conventional, and practical implications of a minority government.

ELECTION RESULTS

A. When will the results of the 23 January 2006 federal election be known?

- *Informally*: Results are usually available on voting day (or the next day, depending on the hour the polls close in the region). Immediately after the polls close, votes are counted and the deputy returning officer for each poll in the riding announces the total.
- *Officially*: There are several steps before the election of a candidate is official. The returning officer for each riding validates the results for that riding within 7 days of voting day (subject to adjournments if all the ballot boxes have not been received); the winner is declared on the 7th day following the validation when the returning officer fills in the information on the back of the writ. This is called "completing the return of the writ." All of the materials are then sent to the Chief Electoral Officer (CEO).

---

(1) This document draws upon, and updates, a similar publication that was produced for the transition from the 37th to the 38th Parliament. Michael Dewing, Mollie Dunsmuir and Megan Furi also contributed to that original document.

(2) There is also a list of Frequently Asked Questions on the Elections Canada Web site: http://www.elections.ca/content.asp?section=faq&document=faqfull&lang=e&textonly=false.

The election of an MP becomes official once the CEO publishes a notice to that effect in the *Canada Gazette* and sends a letter of confirmation to the Clerk of the House of Commons.

If there is a tie, or if the leaders are separated by less than one one-thousandth (0.1%) of the total votes cast, a judicial recount is mandatory. In addition, any voter may ask a judge to conduct a judicial recount. The voter must post a deposit of $250 and swear an affidavit that there were improprieties in some aspect of the procedures.

If there is a tie vote after a judicial recount, a by-election is required.

B. What is the relevance of the date set for the "return of the writs"?

The date of the return of the writs is the date on which all materials from all returning officers must be received by the CEO. In practice, the date of receipt will vary, so early returns are deemed to be received on the date set. (If a judicial recount has been delayed, a substitute return can be made after that date if the recount changes the result.)

Except in the case of a real or apprehended war, invasion or insurrection, the House of Commons may not continue for five years beyond the return of the writs of a general election (see the *Constitution Act, 1982*). See also the section on Government, part A, question 2, below.

C. What date is set for the return of the writs following the 23 January 2006 federal election?

By proclamation dated 29 November 2005 (SI/2005-131), the writs are "to be returnable to the Chief Electoral Officer on February 13, 2006."

KEY PEOPLE

A. The Governor General

1. What are the powers and functions of the Governor General?

The Governor General represents the Queen, who is Canada's head of state. (The Prime Minister is the head of government.) The Governor General is appointed by the Queen, on the personal recommendation of the Canadian Prime Minister. Since the early 1950s, only Canadians have been appointed to the office. The manner of appointment of the Governor

General is not mentioned in the Constitution, and is made through a commission granted under the Great Seal of Canada. The office of the Governor General is actually constituted by royal Letters Patent, the latest of which date from 1947 and were issued by King George VI.(3)

Under the Canadian Constitution, the Governor General possesses enormous powers; but, by convention, these are exercised only on the advice of the Prime Minister and Cabinet. In a constitutional monarchy, except in rare cases – usually associated with election results, the dissolution of Parliament and the formation of a government – the Governor General has no independent discretion, and must follow the advice tendered

In the event of an emergency or catastrophe where the Prime Minister is incapacitated, together with significant numbers of his or her Cabinet and Parliament, the Governor General would be significantly freed of the constraints on his or her discretion and could probably appoint an emergency interim government.

2. Who is the current Governor General and when was she appointed? When does her term end? Can she be reappointed? Can she stay in office?

The current Governor General is the Right Honourable Michaëlle Jean. Her appointment was approved by Queen Elizabeth II on 10 September 2005, and M^{me} Jean was installed on 27 September 2005. The usual term of a Governor General is five years, and the fifth anniversary of M^{me} Jean's installation falls on 27 September 2010. However, the appointment is "at pleasure," meaning that M^{me} Jean remains Governor General until the government takes action to replace her. For example, in September 2004, just before the fifth anniversary of the appointment of the previous Governor General, Adrienne Clarkson, Prime Minister Martin announced that M^{me} Clarkson would stay in the position for another year.

3. What is the power of the Governor General regarding a dissolution of Parliament and calling an election?

If a Prime Minister who enjoys the confidence of the House of Commons asks the Governor General for a dissolution, and a proclamation initiating an election, that request will almost always be granted.

---

(3) Andrew Heard, *Canadian Constitutional Conventions: The Marriage of Law and Politics,* Oxford University Press, Toronto, 1991, p. 16.

If a Prime Minister who has lost a confidence vote asks for a dissolution, the Governor General probably has the discretion to decide whether anyone else is capable of forming a government. (See also question 9 in this section.)

4. What power does the Governor General possess to ask a party leader to form a government?

Unless the government already in office continues in office, the Governor General asks the person most likely to enjoy the confidence of the House to form a government. Traditionally, the leader of the party with the most seats in the House is most likely to enjoy the confidence of the House, but this need not always be true.

> All constitutional authorities are agreed that a government has the right to remain in office to meet the legislature when an election results in no majority position for any party.(4)

5. What are the rights or powers of the Governor General to dismiss a Prime Minister/government or to replace a Prime Minister/government?

Just as a Governor General has the legal power to appoint a government, he or she also has the power to dismiss it. However, this power is stringently limited by conventional rules.

Constitutional authorities generally agree that a Governor General may dismiss a government if it has been defeated on a clear vote of confidence and refuses to resign and call an election, or if another party has won a majority in an election and the existing government refuses to resign.

6. How much discretion does the Governor General have to ask a leader to form a government and to interpret election results?

The Governor General clearly cannot appoint a new government until the existing government has resigned or been dismissed (subject to the answer to the preceding question).

If the result of a general election is a plurality (i.e., not a majority for any party), the existing Prime Minister would probably visit the Governor General to indicate whether he or she intends to try to win a vote of confidence when Parliament returns, or to resign.

---

(4) *Ibid.*, p. 23.

It is not clear how long the Prime Minister could wait before being required to notify the Governor General of his or her intentions. Neither is it clear at what point the Governor General could require the Prime Minister to make a decision. According to the written Constitution, a session of Parliament is required at least once a year.

If the proper role for the Governor General were unclear, he or she would likely consult with his or her own advisers and with other constitutional experts.

> The traditional view is that the monarch or the monarch's representative can consult as widely as he or she wishes, both inside and outside parliament as to whom should be appointed as the new First Minister.(5)
>
> Her job is always to protect Parliamentary democracy and the Parliament that the people have elected [has to have] a chance to see if it can support a government.(6)

7. Must the Governor General accept the advice tendered by the duly appointed Prime Minister (regarding dissolution, forming a government, etc.)?

From the time the Governor General appoints a Prime Minister until that Prime Minister loses the confidence of the House or is defeated in an election, the Governor General must generally follow the advice of the Prime Minister. It has also been argued that the Governor General has the right and duty to use his or her reserve powers to protect fundamental principles of the Constitution, but this is much more contentious.(7)

8. What options are available to the Governor General in the event that a second dissolution is requested before the House of Commons meets?

> There have been occasional suggestions in Canada that after an inconclusive election the Prime Minister would be justified in requesting a dissolution and therefore a second election without even waiting for the Parliament to meet. This view is almost certainly wrong. The House of Commons has been elected, and it should surely be allowed to meet and see if it can transact public business. If it turned out that the House could

---

(5) Ronald I. Cheffins, "The Royal Prerogative and the Office of Lieutenant Governor," *Canadian Parliamentary Review*, Vol. 23, No. 1, Spring 2000, pp. 14-19 (p. 18).

(6) Peter Russell, radio interview on CFRA AM, Ottawa, 2 June 2004.

(7) Heard (1991), p. 47.

> not even elect a speaker, or if it turned out that neither the Prime Minister nor the leader of any other party could command the support of a majority of members, then there would be no alternative to dissolution; but to dissolve the House before it had even met would be an abuse of the electoral system, and one which the Governor General would surely be entitled to refuse.[8]

However, the situation might be different if the leaders of parties holding a majority of seats in the House of Commons unanimously asked the Governor General to call a new election before the new House returned, stating that none of them was in a position to achieve the confidence of the House on a Throne Speech.

Andrew Heard gives two examples of new elections being called before provincial assemblies formally met after an election: Prince Edward Island in 1859 and Newfoundland in 1909. In each case, the legislature was unable even to choose a speaker.[9]

9. What was the King-Byng Affair? Is it relevant today?

After the October 1925 general election, the incumbent Liberals (led by Mackenzie King) had 101 Members of Parliament, while the Conservatives (led by Arthur Meighen) had 116 Members. However, the Liberals had the support of the 24 Progressive Party Members, as well as the 4 Labour and Independent Members, and Prime Minister King governed successfully for almost a year.

In June 1926, Prime Minister King lost the support of some Members of the smaller parties. Facing the almost certain loss of a motion of censure, since the government had already been defeated on motions to amend and adjourn, he asked the Governor General, Lord Byng, for a dissolution and a new election.

Lord Byng refused the dissolution on a number of grounds: there appeared to be an alternative government capable of governing Canada, as he was assured by the Progressives that they would support a Meighen government through the period of supply; it was less than a year since the previous election; and there was a pending vote of censure which the government was almost certain to lose. In the face of Lord Byng's refusal, King's government resigned and the Governor General asked Meighen to form a government.

---

(8) Peter Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 4th edition, Carswell, Toronto, 1997, 9.6(d), referencing Eugene Forsey, *Freedom and Order*, McClelland & Stewart, Toronto, 1974, p. 40.

(9) Heard (1991), p. 23.

At the time, it was mandatory that newly appointed Ministers vacate their seats and run in a by-election (the requirement was repealed in 1931). Since Prime Minister Meighen could not afford even the temporary loss of so many Members, he employed technicalities, such as a "temporary ministry" and "acting Ministers," to avoid the required by-elections. A motion was brought in the House condemning such devices, and the government lost by one vote. Lord Byng then granted a dissolution to Prime Minister Meighen.

King made the issue a significant factor in the ensuing elections, claiming that it interfered with Canadian independence from the British Empire, and won a majority of the seats.

The matter is still relevant because, even now, senior constitutional experts cannot agree on whether Lord Byng acted properly or prudently. His best-known defender is the late Eugene Forsey. Peter Hogg considers the refusal to dissolve Parliament "at least unwise," given the requirement that Ministers vacate their seats.[10]

10. What happened in the Ontario provincial election in 1985? What did the Lieutenant Governor do in that case?

In the Ontario election of May 1985, the incumbent Progressive Conservatives (led by Frank Miller) won 52 seats, the Liberals (David Peterson) won 48 seats, and the NDP (Bob Rae) 25 seats. The Progressive Conservative leader selected a Cabinet, which was sworn in. The other two parties then entered into a written agreement that, should the Liberals form a government, the NDP would not try to defeat them for two years, and the Liberals would not call an election for the same period.

The Miller government was defeated on 18 June 1985 after the debate on the Throne Speech. Although Mr. Miller threatened to ask for a dissolution, his letter of resignation suggested that Mr. Peterson would be able to gain the confidence of the House and that he should be asked to form a government. The Lieutenant Governor followed this advice, and the Peterson government took over on 26 June 1985. However, the Lieutenant Governor made clear in his official statement that the written agreement had no legal force or effect and did not affect the powers of the Lieutenant Governor or of Members of the Legislative Assembly.

---

(10) Hogg (1997), 9.6(d); Cheffins (2000).

B. The Prime Minister

1. When does a Prime Minister cease to hold office?

A Prime Minister ceases to hold office when the Governor General accepts his or her resignation or when a Prime Minister is dismissed by the Governor General. Following an electoral defeat, a Prime Minister resigns when his or her successor is ready to form a government.[11]

2. Must a Prime Minister resign? Can he or she be replaced without submitting a resignation (i.e., dismissed)?

Although no Prime Minister since Confederation has been dismissed, this is not to say that it could not happen.[12] It would presumably be required if a Prime Minister became incapacitated and could not tender a resignation.

3. What happens if a Prime Minister dies or is incapacitated while in office?

There are few procedural implications if the Prime Minister dies in office. If it happens while the House of Commons is sitting, the House may adjourn for an extended period. Only two Prime Ministers have died in office: Sir John A. Macdonald on 6 June 1891 (during a session) and Sir John Sparrow David Thompson on 12 December 1894 (while Parliament was prorogued). Macdonald was succeeded by John Abbott, a Senator, and Thompson was replaced by Mackenzie Bowell.

The incapacity of a Prime Minister would be more problematic; no precedents exist for this situation.

When a new ministry is being formed following the death, resignation, or dismissal of a Prime Minister, it is appropriate for the House to adjourn from day to day and transact only routine business on the days when it meets.[13]

---

(11) Privy Council Office, *Guide to Canadian Ministries Since Confederation*, available on-line at: http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=Publications&doc=min/intro_e.htm.

(12) Robert Marleau and Camille Montpetit, *House of Commons Procedure and Practice*, House of Commons, Ottawa, 2000, p. 46.

(13) *Ibid.*, p. 47.

4. Must the Governor General accept a resignation from a Prime Minister?

The Governor General must generally follow the advice of the Prime Minister.

5. Who were Canada's shortest-serving Prime Ministers?

Prime Minister	Party	Days	Duration
MEIGHEN, Arthur	National Liberal and Conservative Party, Conservative	623	1 year, 8 months and 14 days
ABBOTT, John Joseph Caldwell	Liberal-Conservative	527	1 year, 5 months and 9 days
BOWELL, Mackenzie	Conservative	493	1 year, 4 months and 6 days
CLARK, Charles Joseph (Joe)	Progressive Conservative	272	8 months and 28 days
CAMPBELL, A. Kim	Progressive Conservative	131	4 months and 9 days
TURNER, John Napier	Liberal	78	2 months and 17 days
TUPPER, Charles	Conservative	68	2 months and 7 days

C. Ministers

1. When do existing Ministers cease to hold office? When do new Ministers assume office?

Ministers are chosen by the Prime Minister and can be removed by the Prime Minister, although they are formally sworn in by the Governor General.

In the event that a government is defeated in a general election, the government may still remain in office to face the new House. Only when the Prime Minister – and not any individual or group of Ministers – submits his resignation to the Governor General, does the government cease to exist. At that point, the existing Ministers cease to hold office.

New Ministers assume office after they are sworn in as Privy Councillors by the Clerk of the Privy Council at a ceremony presided over by the Governor General. In this ceremony, Ministers swear the oath of allegiance, the Privy Councillor's oath, and the oath of office for their respective portfolio.

2. What happens if an existing Minister is defeated?

The practice is to replace defeated Ministers when new Ministers are sworn in, which happens soon after the election.

3. Do Ministers need to be members of the House of Commons or Senate?

No. The Prime Minister can chose individuals from outside Parliament to become Ministers, but it is customary for those individuals to seek election to the House or be appointed to the Senate as soon as possible afterwards.

4. Can Senators be appointed to sit in Cabinet?

Yes. This has been the case since Confederation; the first Cabinet under Sir John A. Macdonald had 13 Ministers, 5 of whom were Senators. In recent years, the practice has generally been to have only one Senator in the Cabinet.

5. What happens if a government has few or no MPs from a particular region or province?

In the past, Prime Ministers have turned to the Senate to make up for lack of regional/provincial representation in their caucuses. This was done, for example, in 1979 by former Prime Minister Joe Clark to make up for lack of Quebec representation on the Conservative benches in the House of Commons, and by the Liberal government in 1980-1984 to compensate for lack of seats in the West. In 1997, former Prime Minister Jean Chrétien appointed Senator Alasdair Graham Government Leader in the Senate to make up for lack of Liberal representation in Nova Scotia. Since 1969, the Government Leader in the Senate has held the status of a Minister, although there is no constitutional or legal requirement that the two offices be combined.

D. Members of Parliament

1. When do Members of Parliament cease being Members?

See the section on Parliament, part A, question 1, below.

2. When do MPs assume office after an election?

Section 128 of the *Constitution Act, 1867* requires MPs to swear or affirm allegiance to the Queen before taking their seats. The swearing in is normally done by the Clerk of the House of Commons prior to the opening of Parliament. It occurs on an individual basis at the convenience of the MP.

All MPs (not just the newly elected) must be sworn in.

3. When do they begin receiving allowances and services?

Newly elected Members receive a sessional allowance – or salary – starting on the date of the Member's election as certified in the appropriate writ issued by the Chief Electoral Officer. In the case of Members who are re-elected, most of their personal entitlements and privileges are unaffected and most services are reinstated.

All MPs receive a prorated Member's office budget that is based on the number of days from the date of the election to the end of the fiscal year (31 March).

GOVERNMENT

A. Public Finances

1. How does the federal government finance itself during and after an election period?

There are several ways in which sufficient funding can be allocated so that the federal government can continue to function during an election period. The means used to do this may depend upon when the election takes place.

If an election occurs after the Main Estimates and subsequent Appropriations bills have been adopted, then funding has already been approved by Parliament and is available for use.

If, on the other hand, an election has been called prior to adoption of the Main Estimates and Appropriations bills, there are two avenues open to ensure that funding is available when needed. The first involves the use of Interim Supply, a mechanism that is commonly used to provide continued funding while the House considers the Main Estimates, which are not adopted until several months after the beginning of a new fiscal year. Marleau and Montpetit describe Interim Supply as follows:

> Since the fiscal year begins on April 1 and the normal Supply cycle only provides for the House to decide on Main Estimates in June, the government would appear to be without funds for the interim three months. For this reason, the House authorizes an advance on the funds requested in the Main Estimates to cover the needs of the public service from the start of the new fiscal year to the date on which the Appropriation Act based on the Main Estimates of that year is passed. This is known as "Interim Supply," a spending authority made available to the government pending approval of the Main Estimates.
>
> The government gives notice of a motion setting out in detail the sums of money it will require, expressed in twelfths of the amounts to be voted in the Main Estimates. Most are three-twelfths of the total amount, corresponding to the three-month hiatus between the beginning of the new fiscal year and the final passage of the Main Estimates, but the government may request more. The motion for Interim Supply is considered on the last allotted day of the period ending March 26. Concurrence in the motion is followed by the consideration and passage at all stages of an appropriation bill based on Interim Supply and authorizing the prescribed withdrawals from the Consolidated Revenue Fund. The granting of Interim Supply does not necessarily constitute immediate House approval for the programs to which it applies in the Main Estimates.[14]

The use of Governor General's Special Warrants offers another alternative. (See the next question.)

2. What are Governor General's Special Warrants? Are there any restrictions or limitations on their use?

Marleau and Montpetit describe these Special Warrants as follows:

---

(14) Marleau and Montpetit (2000), pp. 731-732 (footnotes omitted).

> In a very special circumstance, the *Financial Administration Act* allows the Governor in Council to ask the Governor General to issue a Special Warrant permitting the government to make charges not otherwise authorized by Parliament on the Consolidated Revenue Fund, provided that the following conditions are met:
>
> - Parliament is dissolved;
> - A Minister has reported that an expenditure is *urgently required for the public good;* and
> - The President of the Treasury Board has reported that there is no appropriation for the payment.(15)

Special Warrants may be used only from the date of dissolution until 60 days following the date fixed for the return of the writs after the election. They may not be used during that period if Parliament is brought back and then prorogued. Marleau and Monpetit add that:

> The *Financial Administration Act* requires that every Special Warrant be published in the *Canada Gazette* within 30 days of its issue. Notification of the amount authorized under such a Warrant must also be tabled in the House within 15 days of the commencement of the next Session of Parliament and authorization must be included retroactively in the first Appropriation Act passed in that Session.(16)

3. What happens if Parliament is dissolved when Supplementary Estimates are before the House and have not been adopted?

Supplementary Estimates "A" for the fiscal year ending 31 March 2006 were tabled in the House of Commons on 27 October 2005. In these estimates, the government was seeking Parliament's approval for $7 billion in expenditures that were not reflected in the Main Estimates tabled on 25 February 2005. This was not new spending since it was within total forecast expenditures for the 2005-2006 fiscal year, as set out in the 2005 Budget; but Parliament's approval was still required. However, Parliament was dissolved on 29 November 2005, before that approval could be given. This situation raises the question of how departments and agencies will fund certain activities in the absence of approved funding.

---

(15) *Ibid.*, p. 747 (footnote omitted).

(16) *Ibid.*, pp. 747-748.

Under such circumstances, departments and agencies are first expected to reallocate resources from within their own budgets to cover their needs. If they require additional funds, they may then draw upon the Treasury Board Secretariat's Contingencies Vote 5 and Collective Agreements Vote 14. Once these appropriations have been exhausted, Governor General's Special Warrants can be used to pay for the balance of requirements. This last occurred when Parliament was dissolved on 22 October 2000 for a general election and Supplementary Estimates could not be tabled in time for review and approval.(17)

B. Forming a Government

1. If a government in office is re-elected – obtains a majority of seats in the election – does it remain in office, or does the leader have to be invited to form a government?

The government stays in office until the Prime Minister resigns or is dismissed by the Governor General.

2. If there is no clear majority, which party is entitled to be asked to form a government first – the party with the most seats in the House of Commons, or the incumbent party?

If there is no clear majority, the incumbent Prime Minister is given the choice of resigning or meeting the House to see if his or her party has the confidence of the House.(18)

3. If there is no clear majority and the government resigns, how is the Prime Minister determined?

Should the incumbent Prime Minister and Cabinet resign in the event there is no clear majority, the Governor General would probably ask the leader of the opposition party most likely to enjoy the confidence of the House to form a government. The confidence of the House might be evidenced through an informal agreement or a coalition between parties.

In almost every case, the Governor General has chosen as the Prime Minister the leader of the party that has received the largest number of seats in the House of Commons, even if it is not the majority.(19)

---

(17) Treasury Board Secretariat, *Statement on Governor General Special Warrants for the Fiscal year ending March 31, 2001*, available on-line at: http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/w0001e.asp.

(18) Eugene Forsey, *How Canadians Govern Themselves*, 5th edition, 2003, available on-line at: http://lpintrabp.parl.gc.ca/lopimages2/bibparlcat/3000/Ba373601.pdf.

(19) Robert Jackson and Doreen Jackson, *Politics in Canada: Culture, Institutions, Behaviour and Public Policy*, 6th edition, Pearson Prentice-Hall, Toronto, 2006, p. 258.

4. What happens if two parties have an equal number of seats in the Commons?

If two parties were tied after an election, the Prime Minister would have to make a decision. The Prime Minister could try to gain the support of other parties – either formally or informally (a coalition government, or an entente; see the next question). If this proved impossible, the Prime Minister could still try to form a government and seek the support of the House. An incumbent Prime Minister appears to be entitled to try to form a government first. If it were clear that no other parties were willing to support the Prime Minister, a difficult constitutional question could arise for the Governor General, although he or she would probably let the Prime Minister attempt to form a government.

If the Prime Minister did try to form a government, he or she would need to have new Ministers sworn in. The Prime Minister would then advise the Governor General to recall Parliament and would have a Speech from the Throne. Inevitably, a vote of confidence would arise.

If the Prime Minister were defeated in that vote, he or she would have to tender his (her) resignation to the Governor General. The Prime Minister could advise dissolution and a general election, or suggest that the leader of the other party be asked to try to form a government. (The former advice would raise many of the same issues as the King-Byng Affair; see question 9 under "The Governor General.") Many factors would be relevant to the decision of the Governor General: the numbers of seats of the two parties (and other parties); whether there were formal or informal offers of support to the other party; etc. Likely, if such a situation occurred shortly after an election, and there was a reasonable chance that the other party could form a government and obtain the confidence of the House, the Governor General would invite the leader of that party to form the government.

5. In a case where no party has a majority, what options are there for parties to govern?

Two (or more) parties can form a coalition. In a *coalition government*, members of different political parties are brought into Cabinet and together contribute to policies that become part of the government's legislative program. There has been only one coalition government at the federal level in Canada's history, and it was not as a result of a minority situation. In 1917, as a way of broadening support for conscription during World War I,

Conservative Prime Minister Sir Robert Borden invited individual Liberals and independents to join a coalition known as the Union Government; it lasted until Borden's retirement in 1920. Coalition governments are more common in countries with proportional representation electoral systems. According to C. E. S. Franks, "a minority government is more likely to make concessions over policy and legislation with a third party than to enter into a coalition."[20] Franks' observation is borne out by the events of the 38th Parliament when the Liberal government reached an accommodation with the opposition New Democratic Party (NDP); changes were made to the 2005 Budget in exchange for NDP support.

Two (or more) parties may choose to have a *formal pact* whereby a smaller party does not have membership in Cabinet, but has publicly agreed in writing to support another party in government for a limited period in exchange for specific policy concessions from the government. The 1985-1987 minority government in Ontario was an example of this type of arrangement.[21]

Another option is to form an *informal alliance* or an *agreement* with another party, without any written commitment. This is not as formal as a coalition and does not result in members of another party joining Cabinet. According to Peter Dobell, the 1972 informal alliance between the federal Liberals and the NDP meant that "every policy proposal, all legislation, was discussed between representatives of the two parties … only when agreement had been reached did the government proceed to introduce a bill."[22]

Minority governments can also deal with the situation by governing on a case-by-case basis, "where the government makes a separate accommodation with the opposition parties on each bill."[23]

---

(20) C. E. S. Franks, *The Parliament of Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1987, p. 49; see also Peter Dobell, "What Could Canadians Expect from a Minority Government?" *Policy Matters*, Vol. 1, No. 6, 2000, p. 9, available on-line at: http://www.irpp.org/pm/archive/pmvol1no6.pdf.

(21) Stewart Hyson, "Nova Scotia and the 'Problem' of Minority Government," *Canadian Parliamentary Review*, Vol. 21, No. 4, Winter 1998-1999, p. 13.

(22) Dobell (2000), p. 5.

(23) Hyson (1998-1999), p. 13.

6. Does a government (Cabinet) have full and complete authority during an election, before a new government is sworn in?

If a government held a majority and went to an election at a time of its own choosing (subject to constitutional requirements that a general election be held at a minimum every five years), then it and its ministers continue to hold full and complete authority until a new government is sworn in.

However, such a government might wish to exercise caution during an electoral campaign and the period leading up to the swearing in of a new government. Unless prompted by urgency, controversial decisions, appointments to important positions, or policy decisions that might unreasonably bind future governments should be postponed until a new government is sworn in. If a government were to disregard these restrictions, there is no penalty in law that could be exercised against it. However, the possibility of political sanction in the form of a defeat at the polls would have to be taken into account.

Were a government to be defeated in a clear vote of confidence in the House of Commons, then restrictions on its ability to act prior to the swearing in of a new government would be more intense, even though no legal proscription would apply. Similarly, if a government had lost the confidence of the House yet acted in the areas mentioned above during an election campaign (and thus when the House is not sitting), the chances of it being punished at the polls would be heightened.

The case of a government that has been defeated at the polls and is waiting for a new government to be sworn in is much clearer. As the late political scientist Dr. J. R. Mallory has written, there is "a sound body of constitutional precedent that a government which has been defeated at the polls should refrain from consequential policy decisions and major appointments."[24] Mallory has summarized the variety of circumstances above in the following way:

> When a government has been defeated at the polls or in the House of Commons, it becomes an obligation of all party leaders to assist in the formation of a new government. Until a new government can be formed, it is the duty of the old one to remain in office. While in office it still has the duty and the authority to govern, though a government that has lost the confidence of the people or of the House can only make routine decisions until a government which has the support of the House can be formed.[25]

---

(24) J. R. Mallory, letter to the editor of the *Ottawa Journal*, 3 July 1953, cited in Senate Committee on Pearson Airport Agreements, *Proceedings*, 35th Parliament, 1st Session, Issue No. 24, p. 6.

(25) J. R. Mallory, *The Structure of Canadian Government*, revised edition, Gage Publishing, Toronto, 1984, p. 82.

7. How soon after an election does a new government take office?

Since 1957, in the case of elections that result in a new government, that government has been sworn in between 10 and 14 days following the election. Since 1920, it has been the tradition that the new ministry is sworn in when it is ready to form a government.(26)

The following table shows the elections since 1957 in which the governing party lost the election, the date the new government was sworn in, and the number of days that elapsed before it was sworn in.

Election Date	Government Sworn In	Delay
25 October 1993	4 November 1993	10 days
4 September 1984	17 September 1984	13 days
18 February 1980	3 March 1980	14 days
22 May 1979	4 June 1979	13 days
8 April 1963	22 April 1963	14 days
10 June 1957	21 June 1957	11 days

C. Majority Government

1. What constitutes a majority government?

The general election of 23 January 2006 will result in a House of Commons with 308 Members (an increase from 301 in 2000). In order to form a majority government, a party must have 50% of the seats – i.e., 154 – plus one. In other words, a party would need to have at least 155 seats in order to form a majority government (but see the next question).

2. If the Speaker is from the government side, is he/she included in the majority? Can he/she vote?

The Speaker is included. The election of the Speaker is the first order of business for the House when it re-convenes. The Speaker does not vote except to break a tie. This is called a "casting vote" and is not partisan. That is, the Speaker traditionally votes so as to permit matters to be brought back later, to defer them so that a majority vote would be possible, or to preserve the *status quo*. Therefore, if a government had a bare majority – 155 seats – it would be in difficulty if the Speaker were elected from the government side.

---

(26) Privy Council Office, *Guide to Canadian Ministries Since Confederation*.

D. Minority Government

1. What is a minority government?

"A minority government is one that does not have a majority of MPs attending its caucus."[27] In the 39th Parliament, a minority government will be one that has fewer than 155 seats in the House of Commons.

As explained in the answer to the previous question, a bare majority of 155 would no longer suffice if the Speaker is elected from the government side, because the Speaker does not vote except to break a tie.

2. What types of arrangements are possible for political parties to work together? What are the differences between them? What precedents exist?

Political scientist Linda Geller-Schwartz has identified five modes of cooperation for minority governments. They range from a coalition through a formal pact, an informal understanding, *ad hoc* majorities on each issue, and opposition party restraint while the government acts as though it had a majority.[28]

At the federal level in Canada, there have been no coalition governments as a result of a minority situation. Neither have there been formal agreements on cooperation between parties.

There was an informal understanding between the Liberal Party and the NDP between 1972 and 1974.

The looser form of cooperation that Geller-Schwartz refers to as "*ad hoc* majorities" was evident during the minority governments of Mackenzie King during the 1920s, as well as during parts of the Pearson minority governments of the 1960s.

The mode in which parties cooperate the least sees opposition parties acting with restraint for fear of precipitating an election in which they expect to lose seats, and the government acting as though it had a majority. This mode was evident during the Diefenbaker governments of the 1950s and 1960s, during the early days of the Pearson governments, and during the Clark government of 1979.

(See also question 5 under "Forming a Government," above.)

---

(27) D. Kwavnick, "Minority Government," *The Canadian Encyclopedia*, 2005.

(28) Linda Geller-Schwartz, "Minority Government Reconsidered," *Journal of Canadian Studies*, Vol. 14, No. 2, Summer 1979, p. 68.

3. What is Canada's experience with minority governments?

**Minority Parliaments: Ministries,
Dates of General Election, Term of Parliament,
Number of House of Commons Sitting Days, Size of Minority**

Ministry	General Election	Term of Parliament	House of Commons Sitting Days	Minority*
William Lyon Mackenzie King	12 June 1921	8 March 1922 to 27 June 1925	366	Government – 116 Opposition – 119 Minority – 3
William Lyon Mackenzie King (to 28 June 1926) Arthur Meighen (29 June 1926 to 24 September 1926)	29 October 1925	7 January 1926 to 2 July 1926	111 (Meighen met the House for 3 of those days)	Government – 99 Opposition – 146 Minority – 47
John George Diefenbaker	10 June 1957	14 October 1957 to 1 February 1958	78	Government – 112 Opposition – 153 Minority – 41
John George Diefenbaker	18 June 1962	27 September 1962 to 6 February 1963	72	Government – 116 Opposition – 149 Minority – 33
Lester Bowles Pearson	8 April 1963	16 May 1963 to 8 September 1965	418	Government – 129 Opposition – 136 Minority – 7
Lester Bowles Pearson	8 November 1965	18 January 1966 to 23 April 1968	405	Government – 131 Opposition – 134 Minority – 3
Pierre Elliott Trudeau	30 October 1972	4 January 1973 to 9 May 1974	256	Government – 109 Opposition – 155 Minority – 46
Charles Joseph (Joe) Clark	22 May 1979	9 October 1979 to 14 December 1979	49	Government – 136 Opposition – 146 Minority – 10
Paul Martin	28 June 2004	4 October 2004 to 29 November 2005	160	Government – 135 Opposition – 173 Minority – 38

* At the general election.

Source: Library of Parliament, PARLINFO.

4. How long can a minority government stay in office?

A minority government can stay in office for the same length of time as a majority government – which is to say, five years – as long as it is not defeated in the House on a matter of confidence. Such a long tenure, however, would be highly unusual. Minority governments do not generally last very long, either because they are defeated on a major policy issue, or because the governing or opposition parties believe that they have a good chance of winning an election and therefore precipitate one.

5. When can a minority government request a dissolution of Parliament to seek a new mandate?

The Prime Minister of a minority government can request a dissolution at any time. (See also question 9 in the section on the Governor General, above.)

6. Is it necessary for a minority government to have the formal support of smaller parties in order to govern?

No. A minority government can survive without the explicit support of smaller parties. To do so, it hopes that individual Members or the smaller parties will support it, or at least avoid defeating the government because they fear the consequences of an election.

7. Are there any special rules regarding a minority government?

No.

E. The Confidence Convention

1. What is the "confidence convention"?

The confidence convention is a matter of parliamentary practice and tradition that is not written into any statute or Standing Order of the House. The convention provides that if the government is defeated in the House on a question of confidence, then the government is expected to resign or seek the dissolution of Parliament in order that a general election may be held.

2. What is a vote of confidence?

According to Marleau and Montpetit:

> What constitutes a question of confidence in the government varies with the circumstances. Confidence is not a matter of parliamentary procedure, nor is it something on which the Speaker can be asked to rule. It is generally acknowledged, however, that confidence motions may be:
>
> - explicitly worded motions which state, in express terms, that the House has, or has not, confidence in the government;
> - motions expressly declared by the government to be questions of confidence; [and]
> - implicit motions of confidence, that is, motions traditionally deemed to be questions of confidence, such as motions for the granting of Supply (although not necessarily an individual item of Supply), motions concerning the budgetary policy of the government and motions respecting the Address in Reply to the Speech from the Throne.[29]

3. Who decides whether a particular vote is one of confidence?

The government decides. It could announce, prior to a vote, that it does not consider that the vote involves confidence, or it could call for a specific vote of confidence following the loss of a vote on an issue traditionally deemed to be a question of confidence.

4. Can a government be defeated in the House of Commons without losing the confidence of the House?

Yes (see above). During the minority Trudeau Liberal government in 1972-1974, the government lost 8 of 81 recorded votes and asked for a dissolution only when it had been defeated on an important issue relating to the budget. Prime Minister Pearson's minority Liberal government lost 3 votes without resigning or asking for an election. One of these losses involved a budget matter, but the government then asked for – and won – an explicit vote of confidence.

---

(29) Marleau and Montpetit (2000), p. 37 (footnotes omitted).

5. What is the status of the government following the loss of a vote in the Senate?

The measure is defeated but the status of the government is not affected; the Senate is not a confidence chamber. The government is responsible only to the elected chamber.

6. When can Canadians expect to see the first confidence vote in a new Parliament?

The first confidence vote is likely to occur during the debate on the Address in Reply to the Speech from the Throne, which occurs when the new Parliament is convened.

PARLIAMENT

A. Dissolution

1. What is the status of Members of the House of Commons following dissolution?

After dissolution, and the issue of writs for a general election, there are legally no Members of the House of Commons.

There is no clear authority for the preceding statement; however, the *Parliament of Canada Act* provides in section 69:

> For the purposes of the allowances payable under sections 55 and 63, a person who, immediately before a dissolution of the House of Commons, was a member thereof shall be deemed to continue to be a member of the House until the date of the next following general election.

The above "deeming provision" in the *Parliament of Canada Act* is solely for the purposes of salaries, some additional allowances and benefits, and certain other services.[30] It does not imply that a former Member retains that status until the date of the next general election.

The conclusion that dissolution terminates the office of Member of the House of Commons is supported by J. P. Joseph Maingot. He describes the circumstances in which a person ceases to be a Member of the House of Commons, and states that these include a warrant for the issue of a writ for the election of a new Member.[31]

---

(30) The salaries of Members used to be paid on a sessional basis (hence, they are still known as "sessional allowances"). In practice, these allowances are now paid on annual basis, and to prevent the immediate halt of such payments on dissolution, section 69 was required.

(31) *Parliamentary Privilege in Canada*, 2nd edition, McGill-Queen's University Press, Montréal, 1997, pp. 22-23.

The implications of a person's legally ceasing to be a Member of the House of Commons can be seen outside of Parliament. One significant implication involves the *Privacy Act*, section 8(2) of which provides the following exemption from the provisions of the Act:

> 8(2) Subject to any other Act of Parliament, personal information under the control of a government institution may be disclosed
>
> ...
>
> (*g*) to a member of Parliament for the purpose of assisting the individual to whom the information relates in resolving a problem;

In other words, personal information may be disclosed to a Member of Parliament. This exemption makes sense in terms of the constituency work that is an inherent part of a Member's job. The Treasury Board Secretariat has addressed the question of what happens after dissolution. Its information notice entitled "Scope of Paragraph 8(2)(g) of the Privacy Act upon Dissolution of Parliament" states:

> Upon dissolution of Parliament, members of the House of Commons lose their status and title. Consequently, personal information under the control of a government institution can no longer be provided to them pursuant to paragraph 8(2)(g) of the Act. Furthermore, this paragraph cannot be invoked following the election until the new members of the House of Commons have been sworn in.
>
> Former Members of Parliament may obtain information about an individual who has requested their assistance with the consent of the individual. In special circumstances, institutions may consider disclosing personal information to former Members pursuant to sub-paragraph 8(2)(m)(ii) of the *Privacy Act* which permits disclosure "where in the opinion of the head of the institution... disclosure would clearly benefit the individual to whom the information relates." Note that subsection 8(5) requires that institutions notify the Privacy Commissioner of the disclosures made under paragraph 8(2)(m).[32]

The information notice goes on to state that "Senators continue to hold office after the dissolution of Parliament. Therefore, paragraph 8(2)(g) may still be applied following dissolution to provide personal information to a Senator."

---

(32) Treasury Board Secretariat, "Scope of Paragraph 8(2)(g) of the Privacy Act upon Dissolution of Parliament," 25 May 2004, available on-line at http://www.tbs-sct.gc.ca/gos-sog/atip-aiprp/in-ai/in-ai2004/2004-16_e.asp.

2. What salaries, allowances and services are Members of Parliament entitled to during a dissolution?[33]

- *Salaries and Allowances*: During a dissolution of Parliament, Members of the House of Commons continue to receive their sessional allowances (salary), make pension contributions and are entitled to certain other benefits. Members who receive additional salaries for the positions of Speaker, Deputy Speaker, Leaders of opposition parties, House Leaders of the opposition parties, and Chief Whips of all parties continue to be eligible for these allowances.
- *Insurance Benefits*: Health and dental care coverage for Members continue during dissolution.
- *Budgets*: Members may continue to use their Member's Office Budget and petty cash account during dissolution, subject to some limitations. Resources provided to Members to support their parliamentary functions may not be used for election purposes.

To ensure continuity in the administration of the House of Commons during dissolution, the budget of the Speaker and the Deputy Speaker continue until a new Speaker and Deputy Speaker are elected.

The budgets of Party Research Offices, Offices of the Leaders of opposition parties, House Leaders of opposition parties and Chief Whips of all parties may be used during dissolution, but these offices and House Officers should not spend more than 1/12th of their annual budgets for each full month between the date of dissolution and election day. The budgets of National Caucus Chairs and of the Deputy Chair and Assistant Deputy Chair of the Committees of the Whole are suspended upon dissolution.

If any of the resources provided to Members or House Officers to support their parliamentary functions are used for election purposes, the House of Commons must be reimbursed the equivalent dollar value.

- *Travel*: As of the date of dissolution Members may no longer claim travel expenses for travel within their constituencies or the province or territory in which their constituency is located. However, during dissolution Members are entitled to the equivalent of one return trip per week between Ottawa and their constituency. They may claim accommodation and per diem expenses as well. The free VIA Rail Canada travel privileges provided to Members cease as of the date of dissolution.

---

(33) For complete details, see House of Commons, *Members' Allowances and Services* Web site, "Dissolution of Parliament," 2005.

- *Mailing Privileges*: Members are provided with limited free mailing privileges and a special bulk mailing rate during the life of a Parliament. These privileges end 10 calendar days after Parliament is dissolved.
- *Library of Parliament*: Members, including those Members who have decided not to run again, continue to have access to the services of the Library of Parliament and may request information and documentation. During dissolution, research and analysis services for Members of the House of Commons are limited to the following: completing research requested before the election call; assisting members with technical questions for the benefit of constituents; providing copies of previously prepared research papers; and providing copies of Library publications. The Library's research and analysis services for Senators on non-partisan matters related to parliamentary duties continue.
- *Members' Offices*: Members' Ottawa offices remain open to provide services to constituents, and constituency offices may do so as well. It should be noted that employees of Members of the House of Commons are hired to support their parliamentary functions and, therefore, during dissolution, any election-related work performed by these employees must be undertaken outside of normal working hours and not in the Ottawa or constituency offices.

B. Bringing Parliament Back

1. Who decides when a new Parliament begins?

The Governor General, on the advice of the prime minister, sets the date on which a new Parliament begins.[34]

2. When is Parliament due to come back, following the January 2006 election?

A proclamation issued on 29 November 2005, at the same time as the proclamation dissolving Parliament, summoned Parliament to meet on 20 February 2006. According to the parliamentary calendar established under Standing Orders 24, 27, and 28, the House of Commons was due to come back on 6 February 2006. This calendar, however, applies only if the House is in session. The Senate was scheduled to return on 31 January 2006.

3. Could a government (especially a minority government) delay bringing Parliament back, and meeting the House of Commons?

Yes. The proclamation setting the date for which Parliament is summoned can be subsequently changed.

---

(34) Section 38 of the *Constitution Act, 1867* states that "The Governor General shall from Time to Time, in the Queen's Name, by Instrument under the Great Seal of Canada, summon and call together the House of Commons," available on-line at http://laws.justice.gc.ca/en/const/c1867_e.html#legislative.

4. What constitutional limits are there on when Parliament must meet?

Section 5 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (replacing a provision in the *Constitution Act, 1867*) specifies that Parliament must sit at least once every 12 months.

5. What practical limits are there on when Parliament must meet?

Parliament must vote to provide money for the operation of the government. See the section on Government, part A, "Public Finances," above.

6. Would a delay in the return of the House of Commons affect Members' salaries, allowances or benefits?

No.

C. The New House of Commons

1. What Parliament and session will be starting after the January 2006 election?

The 39th Parliament, 1st Session.

2. When do committees of the House and the Senate get started? How?

At the beginning of the first session of a new Parliament, the House of Commons appoints the membership of its Standing Committee on Procedure and House Affairs (the membership of which continues from session to session within a Parliament). Within 10 sitting days of its appointment, the Procedure and House Affairs Committee must prepare and report to the House the proposed membership of each House of Commons committee. Within 10 days following the adoption of the report on committee memberships, the Clerk of the House convenes meetings of all the standing committees for the purpose of electing a chair of each committee. After a chair and two vice-chairs have been elected, each committee will adopt routine motions to organize its work, such as the creation of a "Steering Committee."

In the Senate, at the beginning of each session, a Committee of Selection, consisting of nine Senators, is appointed. The Committee nominates a Senator to preside as

Speaker, and Senators to serve on most select committees.(35) Once the membership of committees has been established, each committee holds an organization meeting at which it elects the chair and deputy chair and adopts certain procedural motions that allow it to function.

3. How is the Official Opposition chosen? What happens if the two opposition parties end up with the same number of seats, as occurred in 1996?

By convention, the party that holds the second-highest number of seats in the House is designated the Official Opposition, although this practice is not set out in any Canadian rule or statute. The only exception to this convention occurred in 1922, when the Progressive Party declined to assume the role of the Official Opposition because it was supporting the government.

Should two opposition parties end up with the same number of seats, the Speaker may be called upon to decide which party should be designated as the Official Opposition. This occurred in 1996, when circumstances resulted in the equality of seats between the two largest opposition parties – the Reform Party and the Bloc. After examining the precedents from other Canadian jurisdictions, the Speaker concluded that, in the case of a tie, parliamentary incumbency (resulting in maintaining the *status quo*) should be the determining factor.

In his ruling, Speaker Parent cited two examples in other Canadian jurisdictions where, for one reason or another, the choice for Official Opposition was not obvious. The first example occurred in 1983 in the Alberta Legislature. Following a general election, the opposition was composed of two New Democrats and two independent Members. The Speaker of the Legislature based his decision to grant the Official Opposition status to the New Democratic Party, in part, on the popular vote received by the party.

The second example occurred in 1994, when the Speaker of the New Brunswick Legislature was faced with a situation where two opposition parties had the same number of seats. Speaker Parent concurred with the Speaker of the New Brunswick Legislature, who had applied the principle of incumbency, the *status quo*, and who had cautioned that "basing a decision on factors outside Parliament opens the door or invites future decisions with no basis in parliamentary precedents or practice."

---

(35) There is a separate procedure for the Committee on Conflict of Interest for Senators (see *Rules of the Senate of Canada*, Rule 85(2.1)).

In Great Britain in 1918, in very complicated circumstances, the leaders of the Liberal Party and the Labour Party agreed to divide the leadership of the Official Opposition between the two of them on alternate weeks.(36)

D. The Speaker of the House of Commons

1. When is the Speaker of the House of Commons elected?

The *Constitution Act, 1867* (s. 44) requires that the election of the Speaker shall be the first order of business at the opening of the House following an election.

2. Must the Speaker come from the government side?

No. For example, Speaker Lucien Lamoureux was a Liberal Member when he became Speaker in 1966, but in the 1968 and 1972 elections he ran as an independent. He won both times and became Speaker again after each of these elections. His (Liberal) successor, James Jerome, remained Speaker through the Progressive Conservative government led by Joe Clark (1979-1980).(37)

3. What happens if the Speaker is not re-elected to the House of Commons?

There is an election for Speaker of the House of Commons whether or not the former Speaker is re-elected to the House. The election of the Speaker at the opening of a Parliament is presided over by the Member who has the longest period of unbroken service and who is not a member of the Cabinet, nor holds any office within the House.(38)

E. The Senate

1. How does a minority government affect the operation of the Senate?

A minority government does not affect the operation of the Senate, although one might reasonably expect increased political manoeuvring.

---

(36) Marleau and Montpetit (2000), p. 33; House of Commons, *Debates*, 27 February 1996.

(37) John Fraser, *The House of Commons at Work*, Éditions de la Chenelière, Montréal, 1993.

(38) House of Commons, *Précis of Procedure*, November 2003, available on-line at http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/precis/titpg-e.htm.

2. Must the Opposition in the Senate be the same as the Official Opposition in the House of Commons?

No. The Opposition in the Senate is the opposition party with the greatest number of Senators. If the Opposition in the Senate has more seats than the government party in the Senate, it may be considerably more difficult to pass government legislation.

Until recently, only two official parties were represented in the Senate, and these were usually the same two parties that formed the government and the Official Opposition in the House of Commons. This meant that, in practice, the Opposition in the Senate was the same party as the Opposition in the House of Commons. This led to some confusion as to whether the Opposition had to be the same party in both Houses; but this is clearly not the case.

3. How is the Leader of the Opposition in the Senate selected?

The Leader of the Opposition in the Senate is chosen by the party itself, although the mechanism is not clear. It appears that until at least the 1960s, party leaders in the Senate were elected by the caucuses of the Senators belonging to the party.

From anecdotal evidence, it appears that, starting in the 1970s, party leaders assumed a greater role in determining the leadership of the opposition party in the Senate. This development may have been due to the personality or popularity of the leader, or a consolidation of control by the party leadership, or it may have been part of the general trend toward leader-oriented party politics.

It is also possible to argue that the appointment of Senate leaders by party leaders is made with the concurrence of the party's Senate caucus, and that the Senators have in no way abdicated their right to make such appointments in the future.

F. The Speaker of the Senate

1. When is the Speaker of the Senate appointed?

There is no specific rule or law governing the timing of appointments. The Prime Minister has traditionally appointed a new Speaker before a new Parliament is scheduled to meet. In recent years, however, Speakers of the Senate have routinely served two Parliaments.

2. Must the Speaker come from the government side?

There is no law requiring that the Speaker come from the government side, but traditionally the Prime Minister appoints Senate Speakers from the government party. In the past, such appointments have been an asset to the party in power, particularly where the government has had a minority in the Senate.

PRB 05-43F

Library of Parliament | Bibliothèque du Parlement

LE GOUVERNEMENT DU CANADA ET LA 39E LÉGISLATURE : QUESTIONS ET RÉPONSES

Brian O'Neal
Division des affaires politiques et sociales

Peter Niemczak
James Robertson
Michael Rowland
Tim Schobert
Margaret Young
Division du droit et du gouvernement

Le 7 décembre 2005

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

LES RÉSULTATS ÉLECTORAUX 1

A. Quand les résultats de l'élection fédérale du 23 janvier 2006 seront-ils connus? 1

B. Quelle est l'importance de la date fixée pour les « rapports d'élection »? 2

C. Quelle est la date de remise des rapports d'élection après les élections du 23 janvier 2006? 2

LES GENS 3

A. Le gouverneur général 3

1. Quels sont les pouvoirs et les attributions du gouverneur général? 3
2. Qui est la gouverneure générale actuelle et quand a-t-elle été nommée? Quand son mandat prend-il fin? Peut-elle être nommée de nouveau? Peut-elle demeurer en poste? 3
3. Quel est le pouvoir du gouverneur général en ce qui concerne la dissolution du Parlement et le déclenchement d'élections? 4
4. Dans quelle mesure le gouverneur général peut-il demander à un chef de parti de former un gouvernement? 4
5. Le gouverneur général dispose-t-il du droit ou des pouvoirs nécessaires pour destituer ou remplacer un premier ministre ou un gouvernement? 4
6. De quelle marge de manœuvre le gouverneur général dispose-t-il pour ce qui est de demander à un chef de parti de former un gouvernement et d'interpréter les résultats d'une élection? 5
7. Le gouverneur général doit-il accepter les avis que lui donne le premier ministre dûment nommé (concernant la dissolution, la formation d'un gouvernement, etc.)? 6
8. De quelles options le gouverneur général dispose-t-il si une deuxième dissolution est réclamée avant que la Chambre des communes se réunisse? 6
9. Qu'est-ce que la controverse King-Byng? Demeure-t-elle pertinente aujourd'hui? 7
10. Que s'est-il passé lors des élections provinciales en Ontario en 1985? Qu'a fait alors le lieutenant-gouverneur? 8

B. Le premier ministre 8

1. À quel moment un premier ministre cesse-t-il d'exercer cette charge? 8
2. Un premier ministre doit-il remettre sa démission? Peut-il être destitué, c'est-à-dire remplacé sans remettre sa démission? 9

Page

3. Que se produit-il si un premier ministre décède ou devient incapable de décision pendant qu'il est en poste? 9
4. Le gouverneur général doit-il accepter la démission d'un premier ministre? 9
5. Quels ont été les plus courts mandats de la charge de premier ministre? 10

C. Les ministres 10
1. Quand un ministre cesse-t-il d'exercer ses fonctions et quand un nouveau ministre entre-il en fonction? 10
2. Qu'arrive-t-il quand un ministre est défait? 11
3. Les ministres doivent-ils être choisis parmi les députés ou les sénateurs? 11
4. Un sénateur peut-il être nommé ministre? 11
5. Que se passe-t-il lorsqu'un gouvernement compte très peu de députés d'une région ou d'une province, voire aucun? 11

D. Les députés 11
1. Quand un député cesse-t-il de l'être? 11
2. Quand un député entre-t-il en fonction après une élection? 12
3. Quand les députés commencent-ils à bénéficier des allocations et services? 12

LE GOUVERNEMENT 12

A. Les finances publiques 12
1. Comment le gouvernement fédéral se finance-t-il pendant et après une période électorale? 12
2. Qu'est-ce qu'un mandat spécial du gouverneur général? Quelles restrictions en régissent l'emploi? 13
3. Qu'arrive-t-il si la législature est dissoute avant que le Budget supplémentaire des dépenses à l'étude à la Chambre ne soit adopté? 14

B. Former le gouvernement 15
1. Si un gouvernement au pouvoir est réélu – obtient une majorité de sièges à l'issue d'élections –, demeure-t-il automatiquement au pouvoir ou son chef doit-il être invité à former un gouvernement? 15
2. S'il n'y a pas de majorité absolue, à quel parti faut-il demander en premier de former un gouvernement : le parti qui a le plus grand nombre de sièges à la Chambre des communes ou celui qui formait le précédent gouvernement? 15
3. S'il n'y a pas de majorité absolue et le gouvernement démissionne, comment détermine-t-on qui sera premier ministre? 15
4. Que se passe-t-il lorsque deux partis obtiennent un nombre égal de sièges à la Chambre des communes? 16

Page

5. Si aucun parti n'a obtenu la majorité absolue, de quelles options disposent les partis pour gouverner le pays? 16
6. Lors d'une élection, un gouvernement (Cabinet) conserve-t-il tous ses pouvoirs jusqu'à l'assermentation d'un nouveau gouvernement? 18
7. Combien de temps s'écoule-t-il après une élection avant qu'un nouveau gouvernement assume le pouvoir? 19

C. Le gouvernement majoritaire 19
1. En quoi consiste un gouvernement majoritaire? 19
2. Si le Président appartient au parti ministériel, est-il un élément de la majorité? A-t-il le droit de vote? 20

D. Le gouvernement minoritaire 20
1. Qu'entend-on par gouvernement minoritaire? 20
2. Quelles dispositions les partis politiques peuvent-ils prendre pour coopérer? Qu'est-ce qui les distingue? Quels sont les précédents? 20
3. Combien y a-t-il eu de gouvernements minoritaires dans l'histoire du Canada? 21
4. Combien de temps un gouvernement minoritaire peut-il rester au pouvoir? 22
5. Quand un gouvernement minoritaire peut-il demander la dissolution de la législature pour solliciter un nouveau mandat? 22
6. Un gouvernement minoritaire a-t-il nécessairement besoin de l'appui en bonne et due forme des petits partis pour gouverner? 22
7. Y a-t-il des règles particulières au sujet des gouvernements minoritaires? 23

E. La convention sur la confiance 23
1. Qu'est-ce que la « convention sur la confiance »? 23
2. Qu'est-ce qu'un vote de confiance? 23
3. Qui décide si un vote est un vote de confiance? 23
4. Le gouvernement peut-il être défait à la Chambre des communes sans perdre la confiance de la Chambre? 24
5. Qu'arrive-t-il si le gouvernement perd un vote au Sénat? 24
6. À quel moment peut-on s'attendre de voir le premier vote de confiance d'une nouvelle législature? 24

LE PARLEMENT 24

A. La dissolution 24
1. Quel est le statut des députés à la Chambre des communes après la dissolution? 24
2. À quels salaires, indemnités et services les députés ont-ils droit entre les législatures? 26

B. Reprise des travaux parlementaires 28
1. Qui décide quand commence la nouvelle législature? 28

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Page

2. Quand le Parlement doit-il reprendre ses activités après les élections de janvier 2006? 28
3. Un gouvernement (en particulier un gouvernement minoritaire) peut-il repousser la date de convocation du Parlement et de la Chambre des communes? 28
4. Quelles conditions la Constitution impose-t-elle relativement à la convocation du Parlement? 28
5. Quelles contraintes concrètes influent sur la convocation du Parlement? 28
6. Le report de la reprise des travaux de la Chambre des communes a-t-il un effet sur les salaires, allocations et avantages sociaux des députés? 29

C. La nouvelle Chambre des communes 29
1. Quelle législature et quelle session commenceront après les élections de janvier 2006? 29
2. Quand et comment les comités de la Chambre et du Sénat sont-ils constitués? 29
3. Comment détermine-t-on quel parti constitue l'opposition officielle? Qu'arrive-t-il si deux partis d'opposition ont exactement le même nombre de sièges, comme cela s'est produit en 1996? 30

D. Le Président de la Chambre 31
1. Quand le Président de la Chambre des communes est-il élu? 31
2. Le Président doit-il être choisi parmi les députés du gouvernement? 31
3. Qu'arrive-t-il si le Président n'est pas réélu à titre de député à la Chambre? 31

E. Le Sénat 31
1. En quoi le fonctionnement du Sénat est-il touché par un gouvernement minoritaire? 31
2. L'opposition officielle au Sénat est-elle nécessairement la même qu'à la Chambre des communes? 31
3. Comment choisit-on le leader de l'opposition au Sénat? 32

F. Le Président du Sénat 32
1. Quand le Président du Sénat est-il nommé? 32
2. Le Président doit-il être choisi parmi les sénateurs appartenant au parti au pouvoir? 32

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE GOUVERNEMENT DU CANADA ET LA 39E LÉGISLATURE : QUESTIONS ET RÉPONSES[1]

INTRODUCTION

Le présent document est composé d'une série de questions et de réponses sur de grandes thématiques reliées, de façon générale, à la transition entre deux législatures[2] et, en particulier, au passage de la 38e à la 39e législature – par exemple l'entrée en fonctions des députés et la reprise des travaux parlementaires. Il explique la modulation des activités au sein du Parlement et du gouvernement pendant la période électorale et décrit la situation de divers acteurs sur la scène politique – gouverneur général, premier ministre, ministres et députés – entre la dissolution de la législature et la reprise des travaux.

Les auteurs abordent notamment la question du gouvernement minoritaire, un scénario qui pourrait très vraisemblablement se concrétiser une deuxième fois de suite à l'issue des élections générales du 23 janvier 2006, ainsi que les aspects constitutionnels, conventionnels et pratiques d'un tel gouvernement.

LES RÉSULTATS ÉLECTORAUX

A. Quand les résultats de l'élection fédérale du 23 janvier 2006 seront-ils connus?

- *Officieusement* : Les résultats sont habituellement connus le jour du vote (ou le jour suivant, selon l'heure de fermeture des bureaux de scrutin dans la région). Après la fermeture des bureaux de scrutin, les votes sont comptés et le scrutateur de chaque bureau de la circonscription fait connaître le résultat du compte.

---

(1) Le document s'inspire en grande partie, mais avec certaines adaptations, d'un document analogue produit au sujet de la transition de la 37e à la 38e législature. Michael Dewing, Mollie Dunsmuir et Megan Furi avaient participé à la rédaction de ce document.

(2) On trouvera aussi une liste de questions fréquentes concernant les élections sur le site Web d'Élections Canada (http://www.elections.ca/content.asp?section=faq&document=faqfull&lang=f&textonly=false).

- *Officiellement* : Il y a plusieurs étapes à franchir avant que l'élection d'un candidat ne soit officielle. Le directeur du scrutin de chaque circonscription valide les résultats pour cette dernière dans les sept jours suivant le jour du vote (sous réserve d'ajournement si toutes les boîtes de scrutin n'ont pas été reçues); le vainqueur est déclaré tel le septième jour suivant la validation, lorsque le directeur du scrutin fournit les renseignements demandés au verso du bref. C'est ce qui s'appelle « établir le rapport d'élection ». Toute la documentation est alors envoyée au directeur général des élections (DGE).

L'élection d'un député devient officielle lorsque le DGE publie un avis à cet effet dans la *Gazette du Canada* et qu'il envoie une lettre de confirmation au greffier de la Chambre des communes.

S'il y a égalité des voix ou si les deux premiers candidats sont séparés par une marge moindre qu'un millième de l'ensemble des votes exprimés, un dépouillement judiciaire est obligatoire. En outre, n'importe quel électeur peut demander à un juge d'effectuer un dépouillement judiciaire. Il doit alors faire un dépôt de 250 $ et attester sous serment qu'il y a eu des irrégularités dans certains aspects des procédures.

S'il y a toujours égalité des voix après un dépouillement judiciaire, on doit procéder à une élection partielle.

B. Quelle est l'importance de la date fixée pour les « rapports d'élection »?

La date en question est la date où le DGE doit avoir reçu tous les documents de tous les directeurs de scrutin. Dans la pratique, la date de réception peut varier, de sorte que les rapports envoyés rapidement sont considérés comme reçus à la date fixée. (Si un dépouillement judiciaire a été retardé, un nouveau rapport d'élection peut être établi après cette date si le dépouillement modifie le résultat.)

Sauf en cas de guerre, d'invasion ou d'insurrection réelle ou appréhendée, la Chambre des communes ne peut siéger plus de cinq ans après l'établissement des rapports d'élection à la suite d'une élection générale (voir la *Loi constitutionnelle de 1982*). Voir aussi plus loin la rubrique « Le gouvernement », partie A, question 2.

C. Quelle est la date de remise des rapports d'élection après les élections du 23 janvier 2006?

Proclamation émise le 29 novembre 2005 (TR/2005-131) : les rapports « seront retournés au directeur général des élections le 13 février 2006 ».

LES GENS

A. Le gouverneur général

1. Quels sont les pouvoirs et les attributions du gouverneur général?

Le gouverneur général représente la reine, qui est le chef d'État du Canada (le premier ministre est le chef du gouvernement). Le gouverneur général est nommé par la reine, sur l'avis du premier ministre du Canada. Depuis les années 1950, seuls des Canadiens ont accédé à cette charge. Le mode de nomination du gouverneur général, qui n'est pas mentionné dans la Constitution du Canada, exige l'intervention d'une commission sous le grand sceau du Canada. Le poste de gouverneur général est en fait institué par lettre patente royale, dont la dernière en date remonte à 1947 et émane du roi George VI[(3)].

En vertu de la Constitution canadienne, le gouverneur général possède d'énormes pouvoirs, mais, par convention, ceux-ci ne sont exercés que sur l'avis du premier ministre et du Cabinet. Dans une monarchie constitutionnelle, sauf dans des situations exceptionnelles – habituellement rattachées aux résultats d'élections, à la dissolution du Parlement et à la formation d'un gouvernement –, le gouverneur général n'a aucun pouvoir discrétionnaire et doit suivre les avis et conseils qu'il reçoit.

Si une situation urgente ou une catastrophe se produisait et que le premier ministre était incapable de prendre une décision ainsi qu'une partie importante de son Cabinet et de l'assemblée législative, le gouverneur général se verrait dans une large mesure libéré des contraintes imposées à sa marge de manœuvre et pourrait vraisemblablement nommer un gouvernement provisoire d'urgence.

2. Qui est la gouverneure générale actuelle et quand a-t-elle été nommée? Quand son mandat prend-il fin? Peut-elle être nommée de nouveau? Peut-elle demeurer en poste?

L'actuelle gouverneure générale est la très honorable Michaëlle Jean. Sa nomination a été approuvée par la reine Élizabeth II le 10 septembre 2005, et son installation a

---

(3) Andrew Heard, *Canadian Constitutional Conventions: The Marriage of Law and Politics*, Toronto, Oxford University Press, 1991, p. 16.

eu lieu le 27 septembre suivant. Le mandat d'un gouverneur général est normalement d'une durée de cinq ans, et le cinquième anniversaire de l'installation de M^me^ Jean sera le 27 septembre 2010. Toutefois, sa nomination est à la discrétion de la reine, ce qui signifie qu'elle demeurera en poste jusqu'à ce que le gouvernement décide de la remplacer. Par exemple, en septembre 2004, juste avant le cinquième anniversaire de la nomination de la gouverneure générale précédente, Adrienne Clarkson, le premier ministre Martin a annoncé que celle-ci demeurerait en poste une année de plus.

3. Quel est le pouvoir du gouverneur général en ce qui concerne la dissolution du Parlement et le déclenchement d'élections?

Si un premier ministre qui bénéficie de la confiance de la Chambre des communes demande au gouverneur général de dissoudre le Parlement et d'émettre une proclamation pour le déclenchement d'élections, sa demande est presque automatiquement acceptée.

Si un premier ministre qui a perdu la confiance de la Chambre demande une dissolution, le gouverneur général est probablement habilité à décider si quelqu'un d'autre est en mesure de former un gouvernement (voir la question 9 de la présente rubrique).

4. Dans quelle mesure le gouverneur général peut-il demander à un chef de parti de former un gouvernement?

Sauf si le gouvernement en place demeure au pouvoir, le gouverneur général demande à la personne qui est la plus susceptible de bénéficier de la confiance de la Chambre de former un gouvernement. Normalement, c'est le chef du parti disposant du plus grand nombre de sièges à la Chambre qui a le plus de chance de bénéficier de la confiance de la Chambre, mais ce n'est pas nécessairement toujours le cas.

> Tous les experts constitutionnels s'entendent pour dire qu'un gouvernement a le droit de demeurer en place et de rencontrer l'assemblée législative lorsqu'une élection ne crée pour aucun parti une position majoritaire.(4)

5. Le gouverneur général dispose-t-il du droit ou des pouvoirs nécessaires pour destituer ou remplacer un premier ministre ou un gouvernement?

---

(4) *Ibid.*, p. 23 [traduction].

En vertu de la loi, le gouverneur général a le pouvoir de nommer un gouvernement ou de le destituer. Toutefois, ce pouvoir est strictement limité par les règles conventionnelles.

En règle générale, les experts constitutionnels s'entendent pour dire que le gouverneur général peut destituer un gouvernement si ce dernier a subi la défaite lors d'un vote sur une question qui engageait clairement la confiance et qu'il refuse de démissionner et de déclencher des élections, ou si un autre parti a obtenu la majorité aux élections et que le gouvernement en place refuse de démissionner.

6. De quelle marge de manœuvre le gouverneur général dispose-t-il pour ce qui est de demander à un chef de parti de former un gouvernement et d'interpréter les résultats d'une élection?

De toute évidence, le gouverneur général ne peut nommer un nouveau gouvernement tant que le gouvernement existant n'a pas démissionné ou été destitué (sous réserve de la réponse donnée à la question précédente).

Si aucun parti n'a obtenu la majorité absolue à l'issue des élections, le premier ministre en poste rendra probablement visite au gouverneur général pour lui dire s'il a l'intention d'essayer de gagner un vote de confiance au retour du Parlement, ou de démissionner.

On ne saurait dire exactement de combien de temps le premier ministre dispose avant de devoir informer le gouverneur général de ses intentions. On ne peut dire non plus à quel moment le gouverneur général pourrait exiger une décision du premier ministre. D'après la Constitution écrite, il doit y avoir une session du Parlement au moins une fois par année.

Dans la mesure où son rôle n'est pas clair, le gouverneur général consulterait sans doute ses propres conseillers et d'autres experts constitutionnels.

> L'usage veut que le monarque ou son représentant puisse consulter qui il veut, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Parlement, pour le choix du nouveau premier ministre.(5)

> Son travail consiste toujours à protéger la démocratie parlementaire et le Parlement élu par le peuple [doit avoir la possibilité] d'établir s'il est en mesure de soutenir un gouvernement.(6)

---

(5) Ronald I. Cheffins, « La prérogative royale et la charge de lieutenant-gouverneur », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 23, n° 1, printemps 2000, p. 18.

(6) Peter Russell, interview radiophonique à CFRA AM, Ottawa, 2 juin 2004 [traduction].

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

7. Le gouverneur général doit-il accepter les avis que lui donne le premier ministre dûment nommé (concernant la dissolution, la formation d'un gouvernement, etc.)?

Dès qu'il nomme un premier ministre jusqu'au moment où ce dernier perd la confiance de la Chambre ou est défait à l'issue d'élections, le gouverneur général doit normalement suivre les avis du premier ministre. On a aussi fait valoir que le gouverneur général a le droit et le devoir d'utiliser les pouvoirs réservés à la Couronne afin de protéger les principes fondamentaux de la Constitution, mais ce point est beaucoup plus controversé[7].

8. De quelles options le gouverneur général dispose-t-il si une deuxième dissolution est réclamée avant que la Chambre des communes se réunisse?

> On a parfois exprimé l'avis, au Canada, qu'à l'issue d'élections non concluantes, le premier ministre serait en droit de demander une dissolution et, partant, une deuxième élection sans même attendre que le Parlement se réunisse. Cela est presque certainement erroné. La Chambre des communes a été élue et elle devrait pouvoir se réunir afin de déterminer si elle peut administrer les affaires publiques. S'il s'avère qu'elle ne peut même pas élire un Président, ou que ni le premier ministre ni le chef d'un quelconque autre parti ne peut rallier l'appui d'une majorité des députés, alors il n'y aurait pas d'autre solution que la dissolution; mais de dissoudre la Chambre avant qu'elle se réunisse constituerait un abus du système électoral, abus que le gouverneur général serait certes en droit de refuser.[8]

Toutefois, la situation serait peut-être différente si les chefs des partis détenant une majorité de sièges à la Chambre des communes demandaient d'une seule voix au gouverneur général de déclencher de nouvelles élections avant le retour de la nouvelle Chambre, en faisant valoir qu'aucun d'entre eux ne saurait se ménager la confiance de la Chambre pour un discours du Trône.

Andrew Heard donne deux exemples d'élections déclenchées avant que les assemblées législatives provinciales ne se réunissent officiellement après des élections : à l'Île-du-Prince-Édouard, en 1859, et à Terre-Neuve, en 1909. Dans chacun des deux cas, l'assemblée législative n'a même pas pu élire un président[9].

---

(7) Heard (1991), p. 47 .

(8) Peter Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 4e éd., Toronto, Carswell, 1997, 9.6(d), renvoi à Eugene Forsey, *Freedom and Order*, Toronto, McClelland & Stewart, 1974, p. 40 [traduction].

(9) Heard (1991), p. 23.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

9. Qu'est-ce que la controverse King-Byng? Demeure-t-elle pertinente aujourd'hui?

Après les élections générales d'octobre 1925, le gouvernement libéral (dirigé par Mackenzie King) avait 101 députés, tandis que les Conservateurs (dirigés par Arthur Meighen) en avaient 116. Toutefois, les Libéraux bénéficiaient de l'appui des 24 députés du Parti progressiste ainsi que des quatre députés travaillistes et indépendants, de sorte que le premier ministre King a pu gouverner pendant près d'un an.

En juin 1926, le premier ministre a perdu l'appui de certains députés des petits partis. Face à une défaite presque certaine sur une motion de confiance et puisque le gouvernement avait déjà subi la défaite sur des motions d'amendement et d'ajournement, King a demandé au gouverneur général de l'époque, lord Byng, de dissoudre le Parlement et de déclencher de nouvelles élections.

Lord Byng a refusé la dissolution pour un certain nombre de raisons : il lui semblait qu'un autre gouvernement serait capable de gouverner le Canada et les progressistes lui ont donné l'assurance qu'ils appuieraient un gouvernement Meighen pendant la période des crédits; moins d'un an s'était écoulé depuis l'élection précédente; et un vote de confiance devait avoir lieu que le gouvernement était presque certain de perdre. À la suite du refus de lord Byng, le gouvernement King a démissionné et le gouverneur général a demandé à Meighen de former le gouvernement.

À l'époque, il était obligatoire pour les ministres nouvellement nommés de céder leur siège et de se présenter à une élection partielle (obligation abrogée en 1931). Puisque le premier ministre Meighen ne pouvait se permettre de perdre un si grand nombre de députés, même temporairement, il a recouru à des subtilités techniques, comme la création de « ministères temporaires » et la nomination de « ministres par intérim », afin d'éviter la tenue d'élections partielles. Une motion condamnant le recours à ces procédés a été présentée à la Chambre et le gouvernement a perdu le vote par une voix. Lord Byng a alors accordé la dissolution au premier ministre Meighen.

Lors des élections qui ont suivi, MacKenzie King a fait de la question un enjeu important et soutenu qu'on avait porté atteinte à l'indépendance du Canada à l'égard de l'Empire britannique. Il a alors remporté la majorité des sièges.

La question demeure pertinente car, encore à l'heure actuelle, même les principaux experts constitutionnels ne s'entendent pas sur la question de savoir si lord Byng a agi

correctement ou avec prudence. Son défenseur le plus connu est le regretté Eugene Forsey. Peter Hogg considère le refus de dissoudre le Parlement comme étant « à tout le moins malavisé », compte tenu de l'exigence que les ministres quittent leurs sièges[10].

10. Que s'est-il passé lors des élections provinciales en Ontario en 1985? Qu'a fait alors le lieutenant-gouverneur?

Aux élections ontariennes de mai 1985, les Progressistes-conservateurs au pouvoir (dirigés par Frank Miller) ont obtenu 52 sièges, tandis que les Libéraux (David Peterson) en obtenaient 48, et le Nouveau Parti Démocratique (Bob Rae), 25. Le chef conservateur a nommé son cabinet, dont les membres ont été assermentés. Les deux autres partis ont alors passé un accord écrit selon lequel, dans l'éventualité où les Libéraux formeraient le gouvernement, le NPD ne chercherait pas à leur infliger la défaite pendant deux ans et les Libéraux ne déclencheraient pas d'élections pendant la même période.

Le gouvernement Miller a été défait le 18 juin 1985, après le débat sur le discours du Trône. Bien que M. Miller ait menacé de demander la dissolution, sa lettre de démission laissait entendre que M. Peterson serait en mesure d'obtenir la confiance de la Chambre et qu'il y aurait lieu de lui demander de former un gouvernement. Le lieutenant-gouverneur a suivi son conseil et le gouvernement Peterson a assumé le pouvoir le 26 juin 1985. Toutefois, le lieutenant-gouverneur a indiqué clairement dans sa déclaration officielle que l'accord écrit n'avait aucune force obligatoire ni effet juridique, ni aucune incidence sur les pouvoirs du lieutenant-gouverneur ou des députés de l'Assemblée législative.

B. Le premier ministre

1. À quel moment un premier ministre cesse-t-il d'exercer cette charge?

Un premier ministre cesse d'exercer cette charge lorsque le gouverneur général accepte sa démission ou le destitue. Après une défaite électorale, le premier ministre remet sa démission lorsque son successeur est prêt à former un gouvernement[11].

---

(10) Hogg (1997), 9.6(d); Cheffins (2000).

(11) Bureau du Conseil Privé, *Répertoire des ministères canadiens depuis la Confédération* (http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&page=publications&doc=min/intro_f.htm).

2. Un premier ministre doit-il remettre sa démission? Peut-il être destitué, c'est-à-dire remplacé sans remettre sa démission?

Aucun premier ministre n'a été destitué depuis la Confédération, mais cela ne veut pas dire que la chose soit impossible[12]. Ce serait vraisemblablement nécessaire si un premier ministre était frappé d'incapacité et ne pouvait pas remettre sa démission.

3. Que se produit-il si un premier ministre décède ou devient incapable de décision pendant qu'il est en poste?

Il y a peu d'implications sur le plan de la procédure lorsqu'un premier ministre en poste décède. Si le décès se produit pendant qu'elle siège, la Chambre des communes peut ajourner ses activités pour une période prolongée. Seuls deux premiers ministres sont décédés pendant qu'ils étaient en poste : sir John A. Macdonald, le 6 juin 1891 (pendant une session), et sir John Sparrow David Thompson, le 12 décembre 1894 (pendant une prorogation). M. Macdonald a été remplacé par John Abbott, un sénateur, et M. Thompson, par Mackenzie Bowell.

L'incapacité d'un premier ministre serait plus problématique, car il n'existe pas de précédent à cet égard.

Lorsqu'un nouveau ministère est formé par suite du décès, de la démission ou de la destitution d'un premier ministre, il convient que la Chambre ajourne ses activités d'un jour à l'autre et ne s'occupe que des affaires courantes les jours où elle se réunit[13].

4. Le gouverneur général doit-il accepter la démission d'un premier ministre?

Normalement, le gouverneur général doit suivre les avis et conseils du premier ministre.

---

(12) Robert Marleau et Camille Montpetit, *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, Ottawa, Chambre des communes, 2000, p. 46.

(13) *Ibid.*, p. 47.

5. Quels ont été les plus courts mandats de la charge de premier ministre?

Premier ministre	Parti	Jours	Durée
MEIGHEN, Arthur	Parti libéral et conservateur national, Conservateur	623	1 an, 8 mois et 14 jours
ABBOTT, John Joseph Caldwell	Libérai-conservateur	527	1 an, 5 mois et 9 jours
BOWELL, Mackenzie	Conservateur	493	1 an, 4 mois et 6 jours
CLARK, Charles Joseph (Joe)	Progressiste-Conservateur	272	8 mois et 28 jours
CAMPBELL, A. Kim	Progressiste-Conservateur	131	4 mois et 9 jours
TURNER, John Napier	Libéral	78	2 mois et 17 jours
TUPPER, Charles	Conservateur	68	2 mois et 7 jours

C. Les ministres

1. Quand un ministre cesse-t-il d'exercer ses fonctions et quand un nouveau ministre entre-il en fonction?

Les ministres sont choisis par le premier ministre et peuvent être révoqués par celui-ci, bien qu'ils soient assermentés par le gouverneur général.

Un gouvernement défait à l'issue d'élections générales peut demeurer en fonction pour affronter la nouvelle Chambre. Le gouvernement ne cesse d'exister que lorsque le premier ministre – et non un ministre ou un groupe de ministres – remet sa démission au gouverneur général. À ce moment-là seulement, les ministres perdent leur charge.

Les nouveaux ministres entrent en fonction après leur assermentation comme membres du Conseil privé par le greffier du Conseil privé au cours d'une cérémonie présidée par le gouverneur général. Durant cette cérémonie, les ministres prononcent le serment d'allégeance, sont assermentés au Conseil privé et prononcent le serment d'office correspondant à leur portefeuille.

2. Qu'arrive-t-il quand un ministre est défait?

L'usage consiste à remplacer les ministres défaits au moment de l'assermentation du nouveau Cabinet, ce qui se produit peu après les élections.

3. Les ministres doivent-ils être choisis parmi les députés ou les sénateurs?

Non. Le premier ministre peut choisir ses ministres en dehors du Parlement, mais la coutume veut que les personnes ainsi nommées se fassent élire à la Chambre ou nommer au Sénat dès la première occasion.

4. Un sénateur peut-il être nommé ministre?

Oui, et ce, depuis la Confédération. Le premier Cabinet de sir John A. Macdonald comptait 13 ministres, dont cinq sénateurs. Au cours des dernières années, l'usage a été en général d'avoir un seul sénateur au Cabinet.

5. Que se passe-t-il lorsqu'un gouvernement compte très peu de députés d'une région ou d'une province, voire aucun?

Dans le passé, dans de tels cas, les premiers ministres se sont tournés vers le Sénat pour compenser le manque de représentation d'une région ou d'une province au caucus. C'est ce qu'ont fait par exemple le premier ministre Joe Clark en 1979, pour compenser le faible nombre de députés québécois dans les rangs conservateurs à la Chambre des communes, et le gouvernement libéral de 1980-1984, pour compenser le manque de députés de l'Ouest. En 1997, le premier ministre Jean Chrétien a nommé le sénateur Alasdair Graham leader du gouvernement au Sénat pour compenser l'absence de représentation libérale en Nouvelle-Écosse. Depuis 1969, le leader du gouvernement au Sénat a rang de ministre, bien qu'aucune disposition de la Constitution ou d'une autre loi n'exige l'association des deux fonctions.

D. Les députés

1. Quand un député cesse-t-il de l'être?

Voir plus loin la rubrique « Le Parlement », partie A, question 1.

2. Quand un député entre-t-il en fonction après une élection?

Aux termes de l'article 128 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les députés doivent jurer ou déclarer allégeance à la reine avant d'entrer en fonction. C'est généralement le greffier de la Chambre des communes qui se charge de faire prêter serment aux députés avant l'ouverture du Parlement. La cérémonie d'assermentation est individuelle.

Tous les députés (non seulement les nouveaux députés) doivent être assermentés.

3. Quand les députés commencent-ils à bénéficier des allocations et services?

Les nouveaux députés touchent une indemnité parlementaire – un salaire – à partir de la date où ils ont été élus telle qu'elle est attestée par le bref approprié du directeur général des élections. Les députés réélus conservent la plupart de leurs droits et privilèges, et les services auxquels ils ont droit sont rétablis.

Le budget de bureau de tous les députés est établi au prorata du nombre de jours entre la date de leur élection et la fin de l'exercice financier (31 mars).

LE GOUVERNEMENT

A. Les finances publiques

1. Comment le gouvernement fédéral se finance-t-il pendant et après une période électorale?

Il existe plusieurs manières de s'assurer que le gouvernement fédéral dispose des moyens financiers nécessaires pour continuer de fonctionner durant une période électorale. Tout dépend du moment où ont lieu les élections.

Si elles ont lieu après l'adoption du Budget principal des dépenses et des lois de crédits afférentes, les fonds dont le gouvernement a besoin sont déjà approuvés par le Parlement.

Si, par contre, elles sont déclenchées avant l'adoption du Budget principal des dépenses et des lois de crédits, deux solutions se présentent. La première consiste à faire appel à des crédits provisoires, auxquels on a régulièrement recours pour assurer la continuité du financement pendant que la Chambre étudie le Budget principal des dépenses, qui n'est adopté que plusieurs mois après le début de l'année financière. Marleau et Montpetit décrivent ainsi la procédure relative aux crédits provisoires :

> Comme l'exercice commence le 1er avril et que le cycle normal des subsides prévoit que la Chambre ne se prononcera sur le Budget principal des dépenses qu'en juin, le gouvernement devrait en théorie se retrouver sans fonds pendant cet intervalle de trois mois. La Chambre autorise donc une avance sur les fonds demandés dans le Budget principal des dépenses afin de combler les besoins des services publics du début du nouvel exercice jusqu'à la date d'adoption de la loi de crédits fondée sur le Budget principal des dépenses de l'exercice. C'est cette avance qu'on appelle « crédits provisoires », c'est-à-dire une autorisation de dépenser accordée au gouvernement en attendant l'approbation du Budget principal des dépenses.
>
> Le gouvernement donne avis d'une motion précisant les sommes d'argent dont il aura besoin, exprimées en douzièmes des crédits qui doivent être adoptés dans le Budget principal des dépenses. La plupart de ces sommes équivalent aux trois douzièmes du montant total, ce qui correspond à l'intervalle de trois mois entre le début de l'exercice et la date d'adoption définitive du Budget principal, mais le gouvernement peut demander davantage. La motion sur les crédits provisoires est étudiée lors du dernier jour désigné de la période de subsides se terminant le 26 mars. L'adoption de la motion est suivie de l'étude et de l'adoption à toutes les étapes d'un projet de loi de crédits fondé sur les crédits provisoires et autorisant les retraits prescrits du Trésor. L'approbation des crédits provisoires ne signifie pas nécessairement que la Chambre approuve immédiatement les programmes auxquels ils s'appliquent dans le Budget principal des dépenses.[14]

Une autre solution consiste à faire appel à des mandats spéciaux du gouverneur général (voir la question suivante).

2. Qu'est-ce qu'un mandat spécial du gouverneur général? Quelles restrictions en régissent l'emploi?

Marleau et Montpetit décrivent le mandat spécial du gouverneur général de la façon suivante :

> Dans des circonstances exceptionnelles, la *Loi sur la gestion des finances publiques* autorise le gouverneur en conseil à demander au gouverneur général de délivrer un mandat spécial pour autoriser le gouvernement à effectuer des paiements sur le Trésor qui n'ont pas été autorisés par le Parlement, pourvu que les conditions suivantes soient remplies :
>
> - le Parlement est dissous;

(14) Marleau et Montpetit (2000), p. 731 et 732 (notes omises).

- un ministre a remis un rapport attestant *l'urgence du paiement et sa nécessité dans l'intérêt public*;
- le président du Conseil du Trésor a remis un rapport attestant l'absence de tout crédit pouvant autoriser le paiement.[15]

Les mandats spéciaux ne peuvent être utilisés qu'entre la date de la dissolution et le soixantième jour suivant la date fixée pour le retour des brefs après une élection. Ils ne peuvent pas être utilisés durant cette période si le Parlement est convoqué puis prorogé. Marleau et Montpetit ajoutent la précision suivante :

> La *Loi sur la gestion des finances publiques* exige que tous les mandats spéciaux soient publiés dans la Gazette du Canada dans les 30 jours suivant leur établissement. Un avis précisant le montant autorisé en vertu d'un tel mandat doit également être déposé à la Chambre dans les 15 jours suivant le début de la prochaine session du Parlement et une autorisation doit être rétroactivement incluse dans la première loi de crédits adoptée au cours de cette session.[16]

3. Qu'arrive-t-il si la législature est dissoute avant que le Budget supplémentaire des dépenses à l'étude à la Chambre ne soit adopté?

Le Budget supplémentaire des dépenses « A » pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006 a été déposé à la Chambre des communes le 27 octobre 2005. Dans ce budget, le gouvernement demandait l'approbation par le Parlement de dépenses de 7 milliards de dollars dont il n'était pas tenu compte dans le Budget principal des dépenses déposé le 25 février 2005. Ces dépenses n'étaient pas nouvelles puisqu'elles faisaient partie des dépenses totales prévues pour l'exercice 2005-2006 et des prévisions du Budget de 2005, mais il fallait tout de même qu'elles soient approuvées par le Parlement. La dissolution a toutefois eu lieu le 29 novembre 2005, avant que l'approbation en question ait pu être obtenue. Il convient donc de se demander comment les ministères et organismes vont s'y prendre pour financer certaines de leurs activités en l'absence de crédits approuvés.

Dans des cas semblables, les ministères et organismes doivent d'abord procéder à une réaffectation des ressources à l'intérieur de leurs propres budgets pour arriver à subvenir à leurs besoins. S'il leur faut davantage de fonds, ils peuvent puiser dans le crédit pour éventualités (crédit 5) et le crédit pour conventions collectives (crédit 14) du Conseil du Trésor.

---

(15) *Ibid.*, p. 747 (notes omises).

(16) *Ibid.*, p. 747 et 748.

Une fois que ces crédits ont été épuisés, ils ont recours aux mandats spéciaux du gouverneur général pour financer le reste des dépenses nécessaires. La dernière fois où il a fallu le faire remonte au 22 octobre 2000, lorsque le Parlement avait été dissous en vue d'une élection générale et que le Budget supplémentaire des dépenses n'avait pu être déposé à temps pour être étudié et adopté[17].

B. Former le gouvernement

1. Si un gouvernement au pouvoir est réélu – obtient une majorité de sièges à l'issue d'élections –, demeure-t-il automatiquement au pouvoir ou son chef doit-il être invité à former un gouvernement?

Le gouvernement demeure au pouvoir jusqu'à ce que le premier ministre démissionne ou soit destitué par le gouverneur général.

2. S'il n'y a pas de majorité absolue, à quel parti faut-il demander en premier de former un gouvernement : le parti qui a le plus grand nombre de sièges à la Chambre des communes ou celui qui formait le précédent gouvernement?

S'il n'y a pas de majorité absolue, le premier ministre en place a le choix de démissionner ou de rencontrer la Chambre pour déterminer s'il jouit de sa confiance[18].

3. S'il n'y a pas de majorité absolue et le gouvernement démissionne, comment détermine-t-on qui sera premier ministre?

Si le premier ministre et le Cabinet en place démissionnent parce qu'il n'y a pas de majorité absolue, il est fort probable que le gouverneur général demandera au chef du parti de l'opposition qui est le plus susceptible d'obtenir la confiance de la Chambre de former un gouvernement. Cette confiance peut s'exprimer par un accord officieux ou une coalition entre partis.

Dans presque tous les cas, le gouverneur général a choisi comme premier ministre le chef du parti ayant obtenu le plus grand nombre de sièges à la Chambre des communes, même si ce nombre ne constituait pas la majorité absolue[19].

---

(17) Secrétariat du Conseil du Trésor, *Rapport sur les Mandats spéciaux du gouverneur général pour l'exercice se terminant le 31 mars 2001* (http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/w0001F.asp).

(18) Eugene Forsey, *Les Canadiens et leur système de gouvernement*, 5e éd., 2003 (http://www.parl.gc.ca/information/library/idb/forsey/index-f.asp).

(19) Robert Jackson et Doreen Jackson, *Politics in Canada: Culture, Institutions, Behaviour and Public Policy*, 6e éd., Toronto, Pearson Prentice-Hall, 2006, p. 258.

4. Que se passe-t-il lorsque deux partis obtiennent un nombre égal de sièges à la Chambre des communes?

Si deux partis obtiennent un nombre égal de sièges après des élections, le premier ministre doit prendre une décision. Il pourrait essayer d'obtenir l'appui des autres partis – soit officiellement ou officieusement (un gouvernement de coalition ou une entente; voir la prochaine question). Si cela s'avérait impossible, il pourrait toujours tenter de former un gouvernement et d'obtenir l'appui de la Chambre. Il semble qu'un premier ministre en poste ait le droit d'essayer de former un gouvernement en premier. S'il était clair qu'aucun autre parti n'était prêt à appuyer le premier ministre, le gouverneur général serait confronté à une question constitutionnelle délicate, mais il laisserait probablement le premier ministre tenter de former un gouvernement.

S'il essayait de former un gouvernement, le premier ministre devrait faire assermenter de nouveaux ministres. Il demanderait alors au gouverneur général de rappeler le Parlement et présenterait un discours du Trône, qui serait suivi inévitablement d'un vote de confiance.

S'il était défait lors de ce vote, le premier ministre devrait remettre sa démission au gouverneur général. Il pourrait conseiller à celui-ci la dissolution et la tenue d'élections générales, ou recommander que le chef de l'autre parti soit appelé à former un gouvernement. (La première éventualité soulèverait bon nombre des mêmes questions que la controverse King-Byng; voir la question 9 sous la rubrique « Le gouverneur général ».) Le gouverneur général devrait tenir compte de nombreux facteurs : le nombre de sièges des deux partis (et des autres partis), le fait qu'il y a eu des offres officielles ou officieuses d'appui à l'autre parti, etc. Si une telle situation se produisait peu de temps après les élections et que l'autre parti avait une chance raisonnable de former un gouvernement et d'obtenir la confiance de la Chambre, il est probable que le gouverneur général inviterait le chef de ce parti à former le gouvernement.

5. Si aucun parti n'a obtenu la majorité absolue, de quelles options disposent les partis pour gouverner le pays?

Deux partis (ou davantage) peuvent former une coalition. Dans un *gouvernement de coalition*, des membres de différents partis sont réunis au sein d'un Cabinet et contribuent ensemble à l'élaboration de politiques qui deviennent partie intégrante du programme législatif du gouvernement. Il n'y a eu qu'un seul gouvernement de coalition à l'échelon fédéral dans l'histoire du Canada, mais il ne résultait pas de l'absence d'une majorité absolue. En 1917, afin

d'accroître l'appui à la conscription pour la Première Guerre mondiale, le premier ministre conservateur, sir Robert Borden, a invité certains députés libéraux et indépendants à adhérer à une coalition connue sous le nom de gouvernement d'union, qui a duré jusqu'à la retraite de Borden en 1920. Les gouvernements de coalition sont plus communs dans les pays dont le système électoral est basé sur la représentation proportionnelle. D'après C.E.S. Franks, il est plus probable qu'un gouvernement minoritaire fera des concessions à un tiers parti au sujet de politiques et de mesures législatives que d'adhérer à une coalition[(20)]. Les événements qui se sont produits au cours de la 38e législature viennent corroborer l'observation de Franks. Le gouvernement libéral a en effet conclu une entente avec un parti d'opposition, en l'occurrence le Nouveau Parti démocratique (NPD), et des changements ont ainsi été apportés au Budget de 2005 en échange de l'appui des néo-démocrates.

Deux partis (ou davantage) peuvent aussi choisir de conclure un *pacte officiel* en vertu duquel, même s'il n'est pas représenté au Cabinet, un petit parti convient publiquement par écrit d'appuyer un autre parti au pouvoir pendant une période limitée en échange de concessions précises en matière de politiques. Le gouvernement minoritaire de l'Ontario, en 1985-1987, est un exemple de ce type d'arrangement[(21)].

Une autre option consiste à *former une alliance officieuse* ou à *conclure un accord* avec un autre parti, mais sans engagement écrit. Cela n'est pas aussi officiel qu'une coalition et n'entraîne pas la participation de membres d'un autre parti au Cabinet. D'après Peter Dobell, l'alliance officieuse de 1972 entre les libéraux fédéraux et le NPD signifiait que « toute politique mise de l'avant et tout projet de loi à soumettre à la Chambre faisaient l'objet de discussions préalables entre les représentants des deux partis [...] Parvenu à une entente – et seulement alors –, le gouvernement présentait le projet de loi à la Chambre »[(22)].

Les gouvernements minoritaires peuvent également aborder la situation en gouvernant au cas par cas, chaque projet de loi faisant l'objet d'une entente distincte avec les partis d'opposition[(23)].

---

(20) C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, p. 49; voir aussi Peter Dobell, « À quoi les Canadiens peuvent-ils s'attendre advenant un gouvernement minoritaire? », *Enjeux publics*, vol. 1, n° 6, 2000, p. 10 (http://www.irpp.org/fr/pm/archive/pmvol1no6f.pdf).

(21) Stewart Hyson, « La Nouvelle-Écosse et le "problème" du gouvernement minoritaire », *Revue parlementaire canadienne*, hiver 1998-1999, vol. 21, n° 4, p. 12 à 16.

(22) Dobell (2000), p. 5.

(23) Hyson (1998-1999), p. 13.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

6. Lors d'une élection, un gouvernement (Cabinet) conserve-t-il tous ses pouvoirs jusqu'à l'assermentation d'un nouveau gouvernement?

Lorsqu'un gouvernement majoritaire déclenche une élection au moment de son choix (sous réserve des exigences constitutionnelles voulant qu'une élection générale doit avoir lieu au moins à tous les cinq ans), ses ministres et lui conservent tous leurs pouvoirs jusqu'à ce qu'un nouveau gouvernement soit assermenté.

Dans un cas semblable, un gouvernement préférera peut-être faire preuve de prudence pendant une campagne électorale et la période précédent l'assermentation d'un nouveau gouvernement. À moins d'une urgence, les décisions controversées, les nominations à des postes importants ou les décisions stratégiques susceptibles de lier indûment les gouvernements futurs devraient être reportées jusqu'à l'assermentation du nouveau gouvernement. Aucune sanction n'est toutefois prévue dans la loi à l'égard d'un gouvernement qui omettrait délibérément de respecter ces restrictions. (Une sanction politique pouvant prendre la forme d'une défaite électorale n'est toutefois pas à écarter.)

Lorsqu'un gouvernement est défait sur un vote de confiance sans équivoque à la Chambre des communes, les restrictions applicables à sa capacité d'agir avant l'assermentation d'un nouveau gouvernement sont alors plus contraignantes, même s'il n'existe toujours aucune interdiction formelle dans la loi. Encore une fois, lorsqu'un gouvernement qui a perdu la confiance de la Chambre intervient malgré tout dans les dossiers susmentionnés pendant une campagne électorale (c.-à-d. pendant que la Chambre ne siège pas), il s'expose encore plus à devoir en subir les conséquences lors du scrutin.

La situation d'un gouvernement défait à l'issue des élections et qui attend l'assermentation d'un nouveau gouvernement est plus beaucoup plus claire. Comme l'a écrit le regretté politologue J.R. Mallory, il existe une solide jurisprudence constitutionnelle en vertu de laquelle un gouvernement qui a été défait aux élections doit s'abstenir de prendre des décisions stratégiques portant à conséquence et de procéder à des nominations importantes[24]. Mallory a résumé les différentes situations évoquées ci-dessus de la façon suivante :

> Lorsqu'un gouvernement a été défait aux élections ou à la Chambre des communes, tous les chefs de parti ont l'obligation de collaborer à la constitution d'un nouveau gouvernement. Tant qu'un nouveau

---

(24) J.R. Mallory, lettre au rédacteur en chef du *Ottawa Journal*, 3 juillet 1953, cité dans les *Délibérations* du Comité sénatorial sur les accords de l'aéroport Pearson, 1re session, 35e législature, fascicule nº 24, p. 6.

> gouvernement n'a pas été formé, il est du devoir du gouvernement sortant de demeurer en poste. Tant qu'il demeure en fonction, il a l'obligation et le pouvoir de gouverner, même si un gouvernement qui a perdu la confiance de la population ou de la Chambre ne peut prendre que des décisions courantes jusqu'à ce qu'un gouvernement ayant l'appui de la Chambre puisse être formé.[25]

7. Combien de temps s'écoule-t-il après une élection avant qu'un nouveau gouvernement assume le pouvoir?

Depuis 1957, dans les élections ayant mené à la formation d'un nouveau gouvernement, il s'est écoulé entre 10 et 14 jours suivant l'élection avant que le nouveau gouvernement ne soit assermenté. Depuis 1920, la tradition veut que le nouveau ministère soit assermenté quand il est prêt à former le gouvernement[26].

Le tableau suivant indique la date des élections tenues depuis 1957 qui ont entraîné la chute du parti au pouvoir, la date où le nouveau gouvernement a été assermenté et le nombre de jours qui se sont écoulés avant l'assermentation.

Date de l'élection	Assermentation du gouvernement	Délai
25 octobre 1993	4 novembre 1993	10 jours
4 septembre 1984	17 septembre 1984	13 jours
18 février 1980	3 mars 1980	14 jours
22 mai 1979	4 juin 1979	13 jours
8 avril 1963	22 avril 1963	14 jours
10 juin 1957	21 juin 1957	11 jours

C. Le gouvernement majoritaire

1. En quoi consiste un gouvernement majoritaire?

Les élections du 23 janvier 2006 créeront une Chambre des communes de 308 députés (une augmentation par rapport aux 301 députés issus de l'élection de 2000). La majorité absolue consiste en 50 p. 100 des sièges – 154 – plus un. C'est donc dire qu'au moins 155 sièges sont nécessaires pour former un gouvernement majoritaire (voir la prochaine question).

---

(25) J.R. Mallory, *The Structure of Canadian Government*, édition révisée, Toronto, Gage Publishing, 1984, p. 82 [traduction].

(26) Bureau du Conseil Privé, *Répertoire des ministères canadiens depuis la Confédération*.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2. Si le Président appartient au parti ministériel, est-il un élément de la majorité? A-t-il le droit de vote?

Le Président en fait partie. L'élection du Président est le premier point à l'ordre du jour de la Chambre lorsque celle-ci reprend ses travaux. Le Président ne vote que pour briser une égalité. Il dispose d'un « vote prépondérant » et non partisan, c'est-à-dire que le Président vote afin de permettre que la question soit remise sur le tapis ultérieurement, de reporter la question afin qu'un vote majoritaire soit possible ou de préserver le statu quo. Par conséquent, si un gouvernement dispose tout juste de la majorité absolue – 155 sièges –, il se trouverait en difficulté après l'élection d'un Président choisi parmi ses députés.

D. Le gouvernement minoritaire

1. Qu'entend-on par gouvernement minoritaire?

Un gouvernement minoritaire est un gouvernement dont le caucus ne détient pas la majorité absolue des sièges[27]. Au cours de la 39e législature, un gouvernement qui détiendrait moins de 155 sièges à la Chambre des communes serait minoritaire.

Comme l'expliquait la réponse à la question précédente, si le Président élu fait partie des députés ministériels, une majorité de 155 sièges ne suffira plus, puisque le Président ne vote que pour briser une égalité. .

2. Quelles dispositions les partis politiques peuvent-ils prendre pour coopérer? Qu'est-ce qui les distingue? Quels sont les précédents?

La politicologue Linda Geller-Schwartz distingue cinq modes de coopération des gouvernements minoritaires, allant de la coalition au pacte en bonne et due forme, en passant par des solutions intermédiaires : entente officieuse, majorités *ad hoc* au coup par coup et retenue du parti d'opposition permettant au gouvernement d'agir comme s'il avait la majorité absolue[28].

Il n'y a jamais eu de gouvernement de coalition ni d'entente de coopération en bonne et due forme entre partis au niveau fédéral au Canada.

Il y a eu une entente officieuse entre le Parti libéral et le NPD entre 1972 et 1974.

---

(27) D. Kwavnick, « Gouvernement minoritaire », *L'Encyclopédie canadienne*,2005.

(28) Linda Geller-Schwartz, « Minority Government Reconsidered », *Journal of Canadian Studies*, vol. 14, n° 2, été 1979, p. 68.

Les formes de coopération assez souples que Geller-Schwartz appelle « majorités *ad hoc* » ont été observées durant les gouvernements minoritaires de Mackenzie King dans les années 1920 et les gouvernements minoritaires de Pearson dans les années 1960.

Le moindre degré de coopération est associé au cas où les partis d'opposition choisiraient de faire preuve de retenue et de laisser le gouvernement agir comme s'il était majoritaire, par crainte de précipiter des élections où ils craindraient de perdre des sièges. On a pu observer ce phénomène durant les gouvernements Diefenbaker des années 1950 et 1960, dans les premiers temps des gouvernements Pearson et durant le gouvernement Clark de 1979.

(Voir aussi la question 5 sous la rubrique « Former le gouvernement » ci-dessus.)

3. Combien y a-t-il eu de gouvernements minoritaires dans l'histoire du Canada?

Gouvernements minoritaires : premier ministre, date des élections générales, durée du Parlement, nombre de jours de séance de la Chambre des communes, taille de la minorité

Premier ministre	Élections générales	Durée de la législature	Jours de séance de la Chambre des communes	Minorité*
William Lyon Mackenzie King	12 juin 1921	Du 8 mars 1922 au 27 juin 1925	366	Gouvernement – 116 Opposition – 119 Minorité – 3
William Lyon Mackenzie King (jusqu'au 28 juin 1926) Arthur Meighen (du 29 juin 1926 au 24 septembre 1926)	29 octobre 1925	Du 7 janvier 1926 au 2 juillet 1926	111 (Meighen n'a été présent à la Chambre que trois jours)	Gouvernement – 99 Opposition – 146 Minorité – 47
John George Diefenbaker	10 juin 1957	Du 14 octobre 1957 au 1er février 1958	78	Gouvernement – 112 Opposition – 153 Minorité – 41
John George Diefenbaker	18 juin 1962	Du 27 septembre 1962 au 6 février 1963	72	Gouvernement – 116 Opposition – 149 Minorité – 33
Lester Bowles Pearson	8 avril 1963	Du 16 mai 1963 au 8 septembre 1965	418	Gouvernement – 129 Opposition – 136 Minorité – 7
Lester Bowles Pearson	8 novembre 1965	Du 18 janvier 1966 au 23 avril 1968	405	Gouvernement – 131 Opposition – 134 Minorité – 3

Premier ministre	Élections générales	Durée de la législature	Jours de séance de la Chambre des communes	Minorité*
Pierre Elliott Trudeau	30 octobre 1972	Du 4 janvier 1973 au 9 mai 1974	256	Gouvernement – 109 Opposition – 155 Minorité – 46
Charles Joseph (Joe) Clark	22 mai 1979	Du 9 octobre 1979 au 14 décembre 1979	49	Gouvernement – 136 Opposition – 146 Minorité – 10
Paul Martin	28 juin 2004	Du 4 octobre 2004 au 29 novembre 2005	160	Gouvernement – 135 Opposition – 173 Minorité – 38

* À l'issue des élections générales.

Source : Bibliothèque du Parlement, PARLINFO.

4. Combien de temps un gouvernement minoritaire peut-il rester au pouvoir?

Un gouvernement minoritaire peut rester au pouvoir aussi longtemps qu'un gouvernement majoritaire – c'est-à-dire cinq ans – pourvu qu'il ne soit pas défait à la Chambre sur une question de confiance. Une durée aussi longue est plutôt rare. En général, les gouvernements minoritaires ne restent pas longtemps en place, soit parce qu'ils sont défaits sur une importante question politique, soit parce que le parti au pouvoir ou un parti de l'opposition croit qu'il a de bonnes chances de remporter des élections et qu'il en précipite le déclenchement.

5. Quand un gouvernement minoritaire peut-il demander la dissolution de la législature pour solliciter un nouveau mandat?

Le premier ministre d'un gouvernement minoritaire peut en tout temps demander la dissolution de la législature (voir aussi la question 9 sous la rubrique « Le gouverneur général » ci-dessus).

6. Un gouvernement minoritaire a-t-il nécessairement besoin de l'appui en bonne et due forme des petits partis pour gouverner?

Non. Un gouvernement minoritaire peut survivre sans l'appui explicite des petits partis. Il lui faut espérer que les députés à titre individuel ou ces petits partis l'appuieront ou essaieront au moins d'éviter de le défaire par crainte des conséquences d'élections générales.

7. Y a-t-il des règles particulières au sujet des gouvernements minoritaires?

Non.

E. La convention sur la confiance

1. Qu'est-ce que la « convention sur la confiance »?

La convention sur la confiance est une tradition et un usage parlementaires qui ne figurent ni dans les lois ni dans le *Règlement de la Chambre*. Selon cette convention, si le gouvernement est défait à la Chambre sur une question de confiance, on s'attend qu'il démissionne ou demande la dissolution de la législature pour déclencher des élections générales.

2. Qu'est-ce qu'un vote de confiance?

Selon Marleau et Montpetit :

> Ce qui constitue une question engageant la confiance à l'endroit du gouvernement varie selon les circonstances. Ces questions de confiance ne relèvent pas de la procédure parlementaire, pas plus qu'elles ne peuvent être tranchées par le Président. Cependant, on reconnaît habituellement que les motions de confiance peuvent être :
>
> - des motions explicites qui énoncent de manière expresse que le gouvernement a ou n'a pas la confiance de la Chambre;
> - des motions que le gouvernement désigne de manière expresse comme des questions de confiance;
> - des motions de confiance implicites, c'est-à-dire des motions qui sont traditionnellement considérées comme des questions de confiance telles que les motions octroyant des crédits (mais pas nécessairement l'octroi d'un crédit en particulier), les motions au sujet de la politique budgétaire du gouvernement et les motions concernant l'Adresse en réponse au discours du Trône.[29]

3. Qui décide si un vote est un vote de confiance?

Le gouvernement prend cette décision. Il peut annoncer, avant un vote, qu'il ne considère pas que le vote en question met en jeu la confiance ou il peut réclamer un vote de confiance en bonne et due forme après qu'il a été défait sur une question traditionnellement considérée comme une question de confiance.

---

(29) Marleau et Montpetit (2000), p. 37 (notes omises).

4. Le gouvernement peut-il être défait à la Chambre des communes sans perdre la confiance de la Chambre?

Oui (voir ci-dessus). Durant le gouvernement libéral minoritaire de Pierre Elliott Trudeau, en 1972-1974, le gouvernement a perdu huit des 81 votes par appel nominal tenus, mais n'a demandé la dissolution que lorsqu'il a été défait sur une question importante liée au budget. Le gouvernement minoritaire libéral de Pearson a perdu trois votes sans démissionner ni déclencher des élections générales. Un de ces votes concernait une question budgétaire, mais le gouvernement a alors demandé et remporté un vote de confiance explicite.

5. Qu'arrive-t-il si le gouvernement perd un vote au Sénat?

La mesure est défaite, mais cela ne touche pas le gouvernement : le rejet d'un projet de loi au Sénat n'entraîne pas la chute du gouvernement, car celui-ci n'est responsable que devant la Chambre élue.

6. À quel moment peut-on s'attendre de voir le premier vote de confiance d'une nouvelle législature?

Le premier vote de confiance se produit vraisemblablement durant le débat sur l'Adresse en réponse au discours du Trône – lequel a lieu lorsque le nouveau Parlement est convoqué.

LE PARLEMENT

A. La dissolution

1. Quel est le statut des députés à la Chambre des communes après la dissolution?

En vertu de la loi, les députés à la Chambre des communes cessent d'être députés dès la dissolution de la législature et la délivrance des brefs en vue des élections générales.

Cet état de choses n'est fondé sur aucune disposition habilitante précise. L'article 69 de la *Loi sur le Parlement du Canada* prévoit toutefois ce qui suit :

> En cas de dissolution de la Chambre des communes, les députés sortants sont réputés, pour le paiement des indemnités prévues aux articles 55 et 63, conserver leur qualité jusqu'à la date des élections générales suivantes.

Cette disposition déterminative de la *Loi sur le Parlement du Canada* ne s'applique que pour le paiement des salaires et de certaines indemnités supplémentaires et la prestation de certains autres services[30]. Il ne s'ensuit pas qu'un député conserve ce titre entre la dissolution du Parlement et les élections qui suivent.

La conclusion selon laquelle la dissolution met fin à la charge publique de député à la Chambre des communes est étayée par J.P. Joseph Maingot, qui décrit les circonstances dans lesquelles une personne cesse d'être députée à la Chambre des communes, notamment quand mandat est donné de délivrer un bref pour l'élection d'un nouveau député dans sa circonscription[31].

Le fait de cesser d'être député à la Chambre des communes a une incidence à l'extérieur du Parlement. Un exemple est relié à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, dont le paragraphe 8(2) prévoit l'exception suivante à l'application de ses dispositions :

> 8(2) Sous réserve d'autres lois fédérales, la communication des renseignements personnels qui relèvent d'une institution fédérale est autorisée dans les cas suivants :
>
> [...]
>
> *g*) communication à un parlementaire fédéral en vue d'aider l'individu concerné par les renseignements à résoudre un problème;

En d'autres termes, des renseignements personnels peuvent être communiqués à un député. Cette exception est opportune et logique quand on songe au travail qu'il doit faire dans sa circonscription et qui fait partie intégrante de ses fonctions de député. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a réglé la question de ce qui arrive après la dissolution de la législature. Sa politique, intitulée « Portée de l'alinéa 8(2)*g*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* lorsque le Parlement est dissou[s] » prévoit ce qui suit :

> Lorsque le Parlement est dissou[s], les représentants à la Chambre des communes perdent leur statut et leur titre. Par conséquent, les renseignements personnels sous le contrôle d'une institution

---

(30) Autrefois, le salaire des députés leur était versé une fois par session (d'où son appellation d'« indemnité de session »). Dans les faits, cette indemnité est maintenant échelonnée sur l'année civile, et le Parlement a adopté l'art. 69 de la *Loi* pour que son versement ne prenne pas immédiatement fin dès la dissolution.

(31) *Le privilège parlementaire au Canada*, 2e éd., Montréal, Presses universitaires McGill-Queen's, 1997, p. 22 et 23.

> gouvernementale ne peuvent plus leur être communiqués en vertu de l'alinéa 8(2)*g*). En outre, on ne peut pas user de cette disposition avant que les représentants à la Chambre des communes aient prêté serment.
>
> Les anciens parlementaires peuvent demander des renseignements au sujet d'un particulier qui a sollicité leur aide, à condition que cette personne ait accordé préalablement son consentement. Dans des circonstances spéciales, les institutions peuvent divulguer des renseignements personnels à d'anciens parlementaires en vertu du sous-alinéa 8(2)*m*)(ii) « dans le cas où, de l'avis du responsable de l'institution [...] l'individu concerné en tirerait un avantage ». Veuillez prendre note que, en vertu du paragraphe 8(5), les institutions sont tenues d'informer le Commissaire à la protection de la vie privée de tout renseignement divulgué en vertu de l'alinéa 8(2)*m*).[32]

La politique du Conseil du Trésor signale aussi que, comme les sénateurs demeurent en poste après la dissolution du Parlement, des renseignements personnels peuvent encore leur être communiqués en vertu de l'alinéa 8(2)*g*) de la *Loi*.

2. À quels salaires, indemnités et services les députés ont-ils droit entre les législatures[33]?

- *Salaires et indemnités* : Entre les législatures, les députés à la Chambre des communes continuent de toucher leur indemnité parlementaire (leur salaire), de cotiser à leur caisse de retraite et d'avoir droit à certains autres avantages. Ceux qui touchent un supplément de rémunération parce qu'ils occupent le poste de Président, de Vice-président, de chef ou de leader à la Chambre d'un parti d'opposition ou de whip en chef d'un parti continuent d'y avoir droit.
- *Protection d'assurance* : Entre les législatures, les députés continuent à bénéficier de la couverture de l'assurance maladie et de l'assurance soins dentaires.
- *Budgets* : Entre les législatures, les députés peuvent continuer, sous certaines réserves, de puiser dans leur budget de bureau et dans le compte de petite caisse. Les ressources mises à leur disposition pour les aider dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires ne peuvent servir à des fins électorales.

Pour assurer la continuité dans l'administration de la Chambre des communes entre les législatures, le budget du Président et celui du Vice-président sont maintenus jusqu'à l'élection de leurs successeurs.

---

(32) Secrétariat du Conseil du Trésor, « Portée de l'alinéa 8(2)*g*) de la Loi sur la protection des renseignements personnels lorsque le Parlement est dissou[s] », Politique n° 2004-16, 25 mai 2004 (http://www.tbs-sct.gc.ca/gos-sog/atip-aiprp/in-ai/in-ai2004/2004-16_f.asp).

(33) Pour avoir tous les détails, voir Chambre des communes, « Dissolution de la législature », *Allocations et services aux députés*, 2005.

Les services de recherche des partis, les bureaux des chefs et des leaders à la Chambre des partis de l'opposition et ceux des whips en chef de tous les partis peuvent continuer de puiser dans leurs budgets entre les législatures, à condition de ne pas dépenser plus du 1/12^{e} de leurs budgets annuels pour chaque mois entier écoulé entre la date de la dissolution et celle des élections. Les budgets des présidents des caucus nationaux et des vice-président et vice-président adjoint des comités pléniers sont suspendus dès la dissolution.

Les députés ou dirigeants de la Chambre qui utilisent à des fins électorales l'une ou l'autre des ressources mises à leur disposition pour les aider dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires doivent remettre à la Chambre l'équivalent de sa valeur pécuniaire.

- *Déplacements* : Dès le jour de la dissolution, les députés ne peuvent plus demander le remboursement des frais de déplacement engagés pour se déplacer dans leur circonscription ou dans la province ou le territoire où elle se trouve. Entre les législatures, toutefois, ils ont droit à l'équivalent d'un aller-retour par semaine entre Ottawa et leur circonscription. Ils peuvent aussi demander le remboursement des frais d'hébergement et des dépenses journalières supportés pendant ces voyages. Le privilège de la gratuité des déplacements sur VIA Rail Canada offert aux députés prend fin à la date de la dissolution.
- *Franchise postale* : Les députés ont droit dans certaines limites à la franchise postale et à un tarif spécial pour l'affranchissement des dépôts en nombre pendant toute la durée d'une législature. Ce privilège prend fin 10 jours civils après la dissolution.
- *Bibliothèque du Parlement* : Les députés, même ceux qui ont décidé de ne pas se représenter, disposent encore des services de la Bibliothèque du Parlement et peuvent encore lui demander de l'information et de la documentation. Entre les législatures, la Bibliothèque leur assure les services de recherche et d'analyse qui se limitent aux suivants : elle termine les recherches qu'ils avaient demandées avant le déclenchement des élections; elle les aide à éclaircir des questions techniques dans l'intérêt de leurs électeurs et elle leur fournit des copies de documents de recherche déjà publiés et de ses publications. Elle maintient les services de recherche et d'analyse auxquels les sénateurs ont droit lorsque le sujet est de nature non partisane et qu'il est relié à leurs fonctions parlementaires.
- *Bureaux des députés* : Les bureaux des députés à Ottawa restent ouverts pour continuer à offrir des services aux électeurs; il en va de même des bureaux de circonscription, si les députés le désirent. Il convient de noter que la Chambre engage les employés des députés pour les aider dans leurs fonctions parlementaires et que, par conséquent, après la dissolution, tout travail électoral que ces employés pourraient accomplir doit être effectué en dehors des heures normales de travail et ailleurs que dans les bureaux d'Ottawa et de circonscription.

B. Reprise des travaux parlementaires

1. Qui décide quand commence la nouvelle législature?

Le gouverneur général, sur la recommandation du premier ministre, fixe la date de la reprise des travaux parlementaires[34].

2. Quand le Parlement doit-il reprendre ses activités après les élections de janvier 2006?

Une proclamation faite le 29 novembre 2005, en même temps que celle qui mettait fin à la législature, convoquait le Parlement pour le 20 février 2006. Suivant le calendrier établi aux termes des articles 24, 27 et 28 du *Règlement*, la Chambre des communes doit en principe reprendre ses travaux le 6 février 2006. Ce calendrier ne vaut toutefois que si la Chambre siège. Le Sénat devait reprendre ses travaux le 31 janvier 2006.

3. Un gouvernement (en particulier un gouvernement minoritaire) peut-il repousser la date de convocation du Parlement et de la Chambre des communes?

Oui. La proclamation qui établit la date de convocation du Parlement peut être modifiée.

4. Quelles conditions la Constitution impose-t-elle relativement à la convocation du Parlement?

L'article 5 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (qui remplace une disposition de la *Loi constitutionnelle de 1867*) dispose que le Parlement doit siéger au moins une fois tous les 12 mois.

5. Quelles contraintes concrètes influent sur la convocation du Parlement?

Le Parlement doit voter des crédits pour le gouvernement. Voir la rubrique « Les finances publiques » ci-dessus.

---

(34) Selon l'art. 38 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, « [l]e gouverneur général convoquera, de temps à autre, la Chambre des communes au nom de la Reine, par instrument sous le grand sceau du Canada » (http://laws.justice.gc.ca/fr/const/c1867_f.html).

6. Le report de la reprise des travaux de la Chambre des communes a-t-il un effet sur les salaires, allocations et avantages sociaux des députés?

Non.

C. La nouvelle Chambre des communes

1. Quelle législature et quelle session commenceront après les élections de janvier 2006?

Ce sera la 1re session de la 39e législature.

2. Quand et comment les comités de la Chambre et du Sénat sont-ils constitués?

Au début de la première session d'une nouvelle législature, la Chambre des communes nomme les membres de Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre (la composition de ce comité demeure, d'une session à l'autre, au cours d'une même législature). Dans les 10 jours de séance qui suivent sa création, le Comité doit établir et remettre à la Chambre un rapport sur la composition de chaque comité de la Chambre. Dans les 10 jours de séance qui suivent l'adoption du rapport sur la composition des comités, le Greffier de la Chambre convoque tous les comités permanents à se réunir pour élire leurs présidents respectifs. Après qu'il a élu un président et deux vice-présidents (deux députés du parti du gouvernement et un député de l'opposition), chaque comité adopte les motions de régie interne qui lui permettent d'organiser son travail, notamment par la création d'un « comité directeur ».

Au Sénat, un comité de sélection composé de neuf sénateurs est constitué au début de chaque session. Ce comité désigne le sénateur qui sera Président du Sénat, de même que les sénateurs membres de certains comités[35]. Une fois la composition des comités déterminée, ceux-ci tiennent une réunion d'organisation durant laquelle ils élisent un président et un vice-président et adoptent les motions de procédure qui leur permettront de fonctionner.

---

(35) Une procédure distincte s'applique au Comité sur les conflits d'intérêts des sénateurs (voir le par. 85(2.1) du *Règlement du Sénat du Canada*).

3. Comment détermine-t-on quel parti constitue l'opposition officielle? Qu'arrive-t-il si deux partis d'opposition ont exactement le même nombre de sièges, comme cela s'est produit en 1996?

L'usage veut que le parti d'opposition ayant le plus grand nombre de sièges à la Chambre soit désigné comme l'opposition officielle, bien qu'il n'en soit pas fait mention dans les lois ou règlements. La seule exception à l'usage s'est produite en 1922 lorsque le Parti progressiste a décliné le rôle d'opposition officielle, parce qu'il soutenait le gouvernement.

Quand deux partis d'opposition ont le même nombre de députés, le Président peut être appelé à trancher. Cela s'est produit en 1996 quand les deux plus importants partis d'opposition, le Parti réformiste et le Bloc québécois, se sont retrouvés avec le même nombre de députés. Le Président a jugé que l'antériorité était le facteur déterminant et que le statu quo devrait donc être maintenu.

Dans sa décision, le Président Parent a cité deux exemples où, pour une raison ou une autre, le choix de l'opposition officielle a posé des problèmes. Le premier cas s'est produit en 1983 à la législature de l'Alberta. Après des élections générales, l'opposition comptait deux députés néo-démocrates et deux députés indépendants. Le Président de l'Assemblée législative a décidé d'accorder au Nouveau Parti Démocratique le statut d'opposition officielle, en partie sur la base de la proportion du vote populaire recueillie par le parti.

Le second cas s'est produit en 1994, lorsque le Président de la législature du Nouveau-Brunswick a dû choisir entre deux partis comptant le même nombre de députés. Le Président Parent s'est dit en accord avec la décision du Président de la législature du Nouveau-Brunswick, qui a appliqué le principe de l'antériorité et du statu quo en précisant que : « [F]onder une décision sur des facteurs extérieurs au Parlement, c'est ouvrir la voie ou faire une invite à des décisions futures qui ne trouvent pas leur fondement dans les précédents ni la coutume parlementaires ».

En Grande-Bretagne, en 1918, dans des circonstances très compliquées, les chefs du Parti libéral et du Parti travailliste ont convenu de se diviser la direction de l'opposition officielle, en semaines alternées[36].

---

(36) Marleau et Montpetit (2000), p. 33; Chambre des communes, *Débats*, 27 février 1996.

D. Le Président de la Chambre

1. Quand le Président de la Chambre des communes est-il élu?

Aux termes de la *Loi constitutionnelle de 1867* (art. 44), l'élection du Président est la première tâche à l'ordre du jour dès l'ouverture du Parlement après une élection.

2. Le Président doit-il être choisi parmi les députés du gouvernement?

Non. À titre d'exemple, le Président Lucien Lamoureux était libéral quand il est devenu Président en 1966, mais il s'est présenté comme candidat indépendant aux élections de 1968 et 1972. Il a été réélu chaque fois et a retrouvé son poste de Président après chacune de ces élections. Son successeur, James Jerome (un libéral), est demeuré Président pendant tout le temps où le gouvernement progressiste-conservateur de Joe Clark a été au pouvoir (1979-1980)[37].

3. Qu'arrive-t-il si le Président n'est pas réélu à titre de député à la Chambre?

L'élection du Président de la Chambre des communes a lieu de toute façon à l'ouverture d'une nouvelle législature, que l'ancien Président soit réélu à la Chambre ou non. Elle est présidée par le député ayant le plus grand nombre d'années de service ininterrompu, ne faisant pas partie du Cabinet et ne détenant aucune charge à la Chambre[38].

E. Le Sénat

1. En quoi le fonctionnement du Sénat est-il touché par un gouvernement minoritaire?

Un gouvernement minoritaire n'influe en rien sur le fonctionnement du Sénat. On peut cependant s'attendre à une recrudescence des manœuvres politiques.

2. L'opposition officielle au Sénat est-elle nécessairement la même qu'à la Chambre des communes?

Non. C'est le parti d'opposition qui compte le plus grand nombre de sénateurs qui constitue l'opposition officielle au Sénat. Si l'opposition officielle au Sénat dispose de plus

---

(37) John Fraser, *La Chambre des communes en action*, Montréal, Éditions de la Chenelière, 1993.

(38) *Précis de procédure*, Chambre des communes, novembre 2003 (http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/precis/titpg-f.htm).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de sièges que le parti du gouvernement, l'adoption des projets de loi émanant du gouvernement peut devenir très problématique.

Jusqu'à tout récemment, deux partis seulement étaient représentés au Sénat, généralement ceux du gouvernement et de l'opposition officielle à la Chambre des communes. En pratique, donc, l'opposition au Sénat était la même qu'à la Chambre. C'est sans doute ce qui a fait penser à certains, à tort, que l'opposition officielle était nécessairement la même dans les deux chambres.

3. Comment choisit-on le leader de l'opposition au Sénat?

Le leader de l'opposition au Sénat est choisi par son propre parti, mais suivant un mécanisme qui manque de clarté. Il semblerait que, à tout le moins jusque dans les années 1960, il était élu par le caucus des sénateurs appartenant au parti en question.

Apparemment, depuis les années 1970, les chefs de parti joueraient un rôle dans le choix du leader de l'opposition au Sénat. Cela tient peut-être à la personnalité du chef du parti, à une volonté de consolidation du contrôle au sein du parti, ou à une tendance générale vers un type d'action politique axé davantage sur le chef de parti.

On peut aussi dire que la nomination du leader de l'opposition au Sénat par le chef du parti se faisait avec l'accord du caucus du parti au Sénat et que les sénateurs n'ont d'aucune manière abdiqué leur droit de faire eux-mêmes ce choix à l'avenir.

F. Le Président du Sénat

1. Quand le Président du Sénat est-il nommé?

Il n'y a pas de règle ou de disposition précise quant au moment où s'effectuent les nominations. Le premier ministre nomme habituellement un nouveau Président avant la date prévue de convocation de la nouvelle législature. Ces dernières années, les Présidents du Sénat sont invariablement demeurés en poste pendant la durée de deux législatures.

2. Le Président doit-il être choisi parmi les sénateurs appartenant au parti au pouvoir?

Il n'y a pas de loi qui exige que le Président soit choisi parmi les sénateurs appartenant au parti au pouvoir, mais le premier ministre nomme habituellement un Président de son parti, en particulier lorsque le gouvernement est minoritaire au Sénat.